SEGUNDA SECCIÓN

Bases empíricas del Informe

A partir de la presentación de los fundamentos teóricos del Informe y de la caracterización de la singularidad de las democracias latinoamericanas, se indaga y analiza su correlato empírico. Esta sección contiene:

a. Una mirada al régimen democrático en sentido estricto (reglas, procedimientos e instituciones que determinan las formas de acceso a la cúspide del Estado). Incluye un índice de democracia electoral (IDE) que muestra que América Latina ha progresado notablemente en cuanto a la elección democrática de gobiernos, y una observación de otros indicadores de ciudadanía política.

b. Un conjunto de indicadores de ciudadanía civil que muestran que el progreso representado por el reconocimiento formal de los derechos no está necesariamente acompañado por su vigencia efectiva, y de indicadores de ciudadanía social donde se observan sólo pequeños avances en algunos temas y agudas deficiencias en otros.

c. Un análisis de la visión de los latinoamericanos sobre su democracia, a partir de una encuesta de opinión de 18.643 casos en los dieciocho países. El análisis revela una manifiesta preferencia por la democracia frente a otras formas de gobierno, pero también que esta preferencia no implica un claro y sostenido apoyo, tal como lo muestran el índice de apoyo ciudadano a la democracia (IAD) y los perfiles de intensidad ciudadana.

d. Un análisis de la ronda de consultas sobre aspectos centrales de la democracia, realizadas a 231 dirigentes políticos y sociales latinoamericanos, entre ellos un grupo destacado de presidentes y vicepresidentes. Las consultas incluyeron temas tales como la participación política, los controles al ejercicio del poder, el papel de los partidos políticos, los poderes fácticos, los poderes ilegales, los poderes políticos formales, y la construcción de una agenda para el fortalecimiento de la democracia.

Indicadores de desarrollo de la democracia

Ciudadanía política, civil y social

Para esta sección se construyó un conjunto de indicadores que sirven para describir la situación actual de la democracia en América Latina. Su alcance, interpretación y uso deben enmarcarse en las notas metodológicas incluidas al final del Informe.

Es importante realizar algunas aclaraciones acerca de los datos que aquí se presentan:

a. No ofrecen un sistema de calificación de los gobiernos latinoamericanos. Los indicadores intentan iluminar el escenario amplio en el que se desempeñan los funcionarios electos y otros actores, y por ello no deben interpretarse como calificaciones a las autoridades electas. Tampoco se trata de comparar a los diferentes países entre sí.

b. No construyen un solo índice o ránking de países. El marco teórico propone, como tesis fundamental, que la democracia incluye el régimen político, pero no se agota en él. Teniendo en cuenta este punto de partida, los indicadores señalan varios aspectos o dimensiones de la democracia, a través de diversos derechos políticos, civiles y sociales. Esta realidad compleja no puede resumirse adecuadamente en un solo índice. Además, dado que los indicadores siempre captan la realidad con un grado de incertidumbre, no se brindan clasificaciones precisas donde se presupone la inexistencia de errores. Por razones metodológicas básicas no se ofrece un índice único ni una clasificación de países.

c. Presentan mediciones parciales de una realidad compleja. Para captar esa complejidad se reunieron diferentes indicadores, algunos enfocados sobre procesos, otros sobre políticas y otros sobre resultados. Aunque en su conjunto pueden pintar un panorama detallado, ofrecen una visión parcial de la realidad y no agotan el significado de los conceptos medidos. Además, en más de un caso se dispone de información que cubre sólo una coyuntura y no un período largo sobre el cual se pueden indicar tendencias. Ciertos aspectos, algunos bastante esenciales para captar la singularidad de cada país, son extremadamente difíciles de incorporar a través de mediciones cuantitativas y se comprenden mejor con un enfoque cualitativo.

d. Refieren al momento en que fue realizada la medición y no deben ser considerados una calificación de la situación actual. Dado el lapso normal que se produce entre el momento de la medición y su posterior análisis y publicación, debe tomarse en cuenta este hiato temporal al momento de interpretar los datos. Este fenómeno adquiere particular relevancia cuando se producen mediciones únicas o iniciales, y disminuye su relevancia cuando se cuenta con series históricas o mediciones reiteradas a lo largo de períodos prolongados.

e. Los nuevos índices que se presentan en este Informe implican una primera aproximación cuali-cuantitativa a fenómenos sociales y políticos complejos. Los datos seleccionados que componen los diversos indicadores responden al proceso de construcción del índice. Un cambio en los componentes que constituyen el índice podría modificar el valor del mismo. Los valores asignados a las variables que componen los índices se fundamentan en un proceso de codificación realizada por analistas. A pesar del cuidado puesto para asignar valores similares a situaciones similares, existe un margen de variabilidad, vinculado a la apreciación que cada analista hace de la realidad en cuestión. En consecuencia, cuando se leen los resultados hay que tener en cuenta este complejo proceso de construcción.

Ciudadanía política

Índice de democracia electoral

El análisis del régimen electoral se hace inicialmente a partir del índice de democracia electoral (IDE), construido para el presente Informe. Este índice reúne mediciones que responden a las siguientes preguntas (para una explicación más detallada, ver el recuadro 20):

RECUADRO 20

El Índice de Democracia Electoral (IDE) Una contribución a la discusión sobre la democracia

El Índice de Democracia Electoral (IDE) es una nueva medida del régimen electoral democrático producida para este Informe. Este tipo de medición tiene una evolución prolongada en el mundo académico. Un paso importante en la discusión de esta metodología fue dado en la publicación del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002*, "Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". La construcción del IDE se apoya en los últimos avances en la materia, que se explican en la nota técnica del compendio estadístico. El IDE presenta una agregación de cuatro componentes considerados esenciales en un régimen democrático, tal como se refleja en el siguiente árbol conceptual:

A su vez, la regla de agregación está expresada formalmente en la siguiente fórmula:

Índice de democracia electoral (IDE)
= Derecho al voto x Elecciones limpias
x Elecciones libres x Cargos públicos electos

El IDE es un insumo para el proceso de discusión y análisis de la realidad latinoamericana y no debe ser considerado como una medida completa de la democracia. Recientemente se ha comenzado a debatir el posible uso de mediciones de la democracia como uno de los criterios para identificar países que serían receptores de fondos destinados a la promoción del desarrollo. Un ejemplo es el Millenium Challenge Account (MCA) del Gobierno de los Estados Unidos, que utiliza, junto con otros datos, medidas de democracia y de estado de derecho elaborados por Freedom House y el Banco Mundial. El PRODDAL considera que todavía no existe suficiente consenso y una metodología probada y certera para justificar la toma de este tipo de decisiones sobre la base de medidas de democracia.

- ¿Se reconoce el derecho al voto?
- ¿Son limpias las elecciones?
- ¿Son libres las elecciones?
- ¿Son las elecciones el medio de acceso a cargos públicos?

El IDE capta información sobre algunos de los componentes más básicos y necesarios del régimen democrático. Violaciones, aun parciales, de cualquiera de estos derechos ciudadanos políticos apuntan a restricciones muy importantes del régimen democrático. Pero es necesario recalcar que el IDE es una medida relativamente minimalista de la democracia. La conquista de una democracia electoral plena, medida de acuerdo con los criterios que usa el IDE, representa un avance significativo para los derechos ciudadanos. Pero el establecimiento de una democracia electoral es sólo un paso, que establece un piso mínimo, en la lucha más amplia por la expansión de los derechos ciudadanos.

La conclusión más evidente que surge del IDE es que América Latina ha progresado notablemente en cuanto a la democratización del régimen de acceso al gobierno. Nunca antes América Latina contó con regímenes electorales tan democráticos y durables como a principios del siglo XXI.

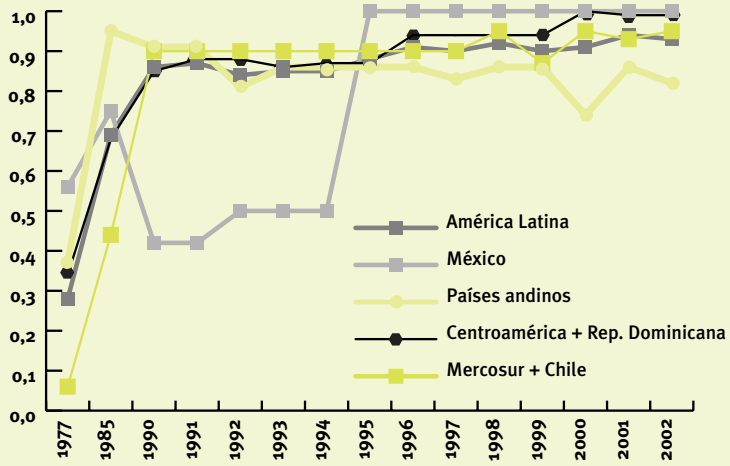
Antes del inicio de la ola de transiciones a fines de la década de 1970, la mayoría de los países en la región tenían regímenes autoritarios. Desde entonces, el progreso ha sido muy marcado. El promedio del IDE (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0,93.

Las experiencias varían bastante, como se puede ver en el gráfico 1. Los países del Mercosur y Chile, con la excepción de Paraguay, ya habían roto alrededor de 1990 con los regímenes militares. Desde entonces mantuvieron regímenes democráticos.

Otra situación es la de la subregión Centroamérica y República Dominicana que, con excepción de Costa Rica y la República Dominicana, todavía estaban resolviendo conflictos armados en los años noventa. La democratización coincidió con la resolución

GRÁFICO 1

Índice de Democracia Electoral (IDE), 1977, 1985, 1990-2002



Nota: El gráfico se basa en datos presentados en el Compendio Estadístico del Informe.

pacífica de estos conflictos y avanzó a paso sostenido. En 2002, esta subregión era electoralmente la más democrática.

Una tercera situación es la de los países andinos, que al empezar la década de 1990 tenían regímenes democráticos de larga data (Colombia, Venezuela) o fueron los primeros casos de transición desde regímenes militares en América del Sur a fines de los setenta y principios de los ochenta (Ecuador, Perú, Bolivia). Sin embargo, durante la década de los noventa esta subregión comenzó a enfrentar serios problemas que llevaron, inclusive, a poner en peligro sus regímenes políticos.

Finalmente, México registró una transición a la democracia lenta pero sostenida, que culmina con la presidencia de Ernesto Zedillo.

Otras conclusiones, más específicas, surgen de una mirada más detallada, a nivel de los cuatro indicadores que recoge el IDE: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos.

Un primer componente clave del régimen democrático es el derecho al voto: sin este derecho, los otros logros se vacían de contenido. Con respecto a este componente, existe poca variación en América Latina. Hoy en día en todos los países se reconoce el de-

ELECCIONES LIMPIAS 1990-2002

TABLA 4

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		2		2		2		2		2		2	
Bolivia				2				2					2
Brasil	2				2				2				2
Chile				2				2		2		2	
Colombia	1	1			1				1				2-
Costa Rica	2				2				2				2
Ecuador			2		2		2		2				2
El Salvador		2			2			2		2	2		
Guatemala	1				1	1				2			
Honduras				2				2				2	
México		2-			2			2			2		
Nicaragua	2						2					2	
Panamá					2					2			
Paraguay				1					2				
Perú	2		2			1					0 *	2	
Rep. Dominicana	1-*				0 *		2		2		2		2
Uruguay					2					2			
Venezuela				2					2		2		
Número de casos de elecciones con irregularidades de alguna significación													
América Latina (**)	**3**	**1**	**0**	**1**	**3**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**

Notas: Las elecciones son consideradas "limpias" cuando el proceso electoral se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato. No incluye cuestiones relacionadas con la competitividad del proceso electoral ni tampoco si se permite o no al ganador de las elecciones asumir su cargo público, ni si todos los cargos públicos son electivos.

Valores: 0 = graves irregularidades en el proceso electoral que tienen un efecto determinante sobre los resultados de las elecciones (por ejemplo, alteran el resultado de una elección presidencial y/o del balance de poder dentro del Parlamento); 1 = irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, intimidación de los votantes, violencia contra los votantes, fraude electoral); 2 = falta de irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, elecciones que pueden incluir irregularidades "técnicas" pero que carecen de un sesgo sistemático de peso significativo).

Signos de más y menos son usados para indicar situaciones intermedias. Cuando en un año hay elecciones tanto para el Ejecutivo como para el Parlamento y las irregularidades se aplican sólo a las elecciones para el Ejecutivo, se indica esta situación con un asterisco (*). En esos casos el valor para las elecciones parlamentarias es un 2.

(**) Los datos para la región abarcan el número total de elecciones celebradas en un año dado con irregularidades significativas o mayores, esto es, que no reciben un puntaje de 2 o 2-.

Fuentes: Cerdas-Cruz, Rial y Zovatto 1992, Rial y Zovatto 1998, Middlebrook 1998, Montgomery 1999, Pastor 1999; Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003; informes de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), el Centro Carter y el Instituto Nacional Democrático; múltiples artículos del *Journal of Democracy*; y consultas con expertos.

recho universal al voto. Debe notarse que aun en aquellos casos donde existe lo que generalmente se llama el *derecho al voto universal,* pueden subsistir restricciones que afectan el derecho al voto de los militares y policías, el clero, residentes extranjeros y ciudadanos viviendo en el extranjero.[55] Además, en algunos países existen barreras que impiden el fá-

55 Ver Paxton *et al.*, 2003.

ELECCIONES LIBRES

TABLA 5

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		4		4		4		4		4		4	
Bolivia				4				4					4
Brasil	4				4				4				4
Chile				4				4		4		4	
Colombia	3	3			3				3				3
Costa Rica	4				4				4				4
Ecuador			4		4		4		4				4
El Salvador		3			4			4		4	4		
Guatemala	3				3	3				4			
Honduras				4				4				4	
México		4			4			4			4		
Nicaragua	4						4					4-	
Panamá					4					4			
Paraguay				4					4				
Perú	4		3			4					3	4	
Rep. Dominicana	4				4		4		4		4		4
Uruguay					4					4			
Venezuela				4					4		4		
Número de casos de elecciones con restricciones de alguna significación													
América Latina (*)	**2**	**2**	**1**	**0**	**2**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**

Notas: Las elecciones son consideradas "libres" cuando se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza. Esta medida no incluye factores que pueden afectar la capacidad de los partidos y candidatos para competir en igualdad de condiciones, tales como financiamiento público, acceso a los medios de comunicación y uso de los recursos públicos.

Valores: 0 = sistema de partido único; 1 = proscripción a un partido importante; 2 = proscripción a un partido menor; 3 = restricciones de naturaleza legal o práctica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones y/o la formación de partidos políticos (por ejemplo, asesinatos sistemáticos e intimidación a candidatos, proscripción de candidatos populares, restricciones de naturaleza legal o práctica que impiden la formación de partidos o que llevan a ciertos partidos a boicotear las elecciones); 4 = condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos.

Signos de más y menos son usados para indicar situaciones intermedias.

(*) Los datos para la región abarcan el número total de elecciones celebradas en un año dado con restricciones significativas, esto es, que no reciben un puntaje de 4 o 4-.

Fuentes: Cerdas-Cruz, Rial y Zovatto 1992; Rial y Zovatto 1998, Middlebrook 1998, Montgomery 1999, Pastor 1999; múltiples artículos en el *Journal of Democracy*, y consulta con expertos.

cil uso efectivo del derecho al voto.[56] Pero el reconocimiento del derecho universal al voto es, sin duda, un logro importante, que vale la pena resaltar. Algunas de las luchas políticas más destacadas de la primera mitad del siglo XX se centraron en la extensión del sufragio a las clases trabajadoras, los sectores populares y las mujeres.

El IDE también capta la medida en que las preferencias de los votantes son registradas fielmente por medio del proceso electoral. Como se puede ver en la tabla 4, entre 1990 y 2002 se han celebrado un total de setenta elecciones nacionales y en trece casos hubo problemas significativos. En dos oportunidades (República Dominicana 1994 y

56 Ver, por ejemplo, el estudio de Boneo y Torres Rivas, 2001.

Perú 2000), la comunidad internacional consideró que los problemas fueron de tal magnitud que ponían en cuestión el carácter democrático del procedimiento electoral. Pero en la mayoría de los casos, las irregularidades no parecen haber sido decisivas para el resultado de las elecciones. Además, el número de comicios problemáticos ha bajado considerablemente: mientras hubo diez de estos casos sobre un total de treinta y cinco elecciones en el período 1990-1996, este número bajó a dos sobre el mismo total para el período 1997-2002.

El tercer componente del IDE, las elecciones libres, introduce un elemento que no es captado directamente por los conceptos de derecho al voto y elecciones limpias: la libertad del votante de escoger entre alternativas. En esta materia subsisten algunos problemas, tal como surge de la tabla 5 (p. 77). Del total de setenta elecciones nacionales celebradas entre 1990 y 2002, hubo diez casos en los que la posibilidad de competir libremente en elecciones fue restringida de manera significativa. A pesar de esto, la tendencia es positiva. Mientras que en el período 1990-1996 hubo ocho casos de elecciones con restricciones significativas sobre un total de treinta y cinco elecciones, este número bajó a dos sobre el mismo total en el período 1997-2002.

Visto en perspectiva, el mejoramiento es notable. Ya no existen las proscripciones legales que en otra época afectaron a partidos mayoritarios como el Partido Justicialista (PJ) en la Argentina o la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en el Perú, y a partidos de menor peso electoral, como los partidos comunistas de Brasil, Chile y Costa Rica. Estas restricciones –de uso reiterado desde fines de la década de 1940 hasta la década de 1960 en la mayoría de los casos, pero hasta 1985 en el caso de Brasil– han sido superadas. Asimismo, con la resolución de los conflictos armados en Centroamérica durante la década de 1990, las restricciones debido a la falta de capacidad estatal para garantizar la integridad física de los candidatos también han sido superadas, con excepción de Colombia.

Un cuarto componente del régimen democrático gira en torno de las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos. Aquí se plantean dos cuestiones básicas. Una es si los cargos públicos principales (presidentes y parlamentarios) son ocupados o no por los ganadores en las elecciones. La otra es si quienes acceden a estos cargos permanecen en ellos durante los plazos estipulados por la ley o, en el caso de ser reemplazados, si se lo hace de acuerdo con las normas constitucionales. Este componente complementa la visión del proceso electoral, al introducir una consideración acerca de lo que realmente está en juego en las elecciones. Lo introducimos porque su violación determina que el régimen deje de ser democrático, aunque las elecciones en sí mismas hayan sido limpias.

Como se observa en la tabla 6, en esta materia la situación actual de América Latina es muy positiva. Se ha establecido como criterio ampliamente aceptado que todos los cargos públicos principales (presidentes y parlamentarios) sean asignados por medio de elecciones y que los gobernantes electos permanezcan en sus cargos durante la duración entera de sus mandatos. El traspaso de la presidencia se ha convertido en una práctica normal. Esto contrasta con la situación en América Latina durante el período 1950-1980 y es una de las señales más claras de los grandes avances democráticos que han transformado el marco político de la región.

Existen sin embargo dos excepciones que merecen atención. Una es observable en Chile, a raíz de la institución de los *senadores designados* que limita la posibilidad de que las preferencias de la mayoría ciudadana se vean representadas en el Parlamento. La otra excepción, de relevancia más amplia, se refiere a los intentos de desplazar del poder a gobernantes electos de formas que no siguen estrictamente las reglas constitucionales. Ejemplos de ello son: la clausura del Parlamento por el presidente Fujimori en Perú en 1992, el intento fallido de emular a Fujimori por parte del presidente Serrano en Guatemala en 1993, la remoción del presidente Bucaram en Ecuador en 1997, el asesinato del vicepresidente Argaña en Paraguay en 1999, el desplazamiento del presidente Mahuad en Ecuador en 2000, la caída del presidente De la Rúa en la Argentina en 2001, y la crisis suscitada por

ELECCIONES COMO EL MEDIO DE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS

TABLA 6

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4-	4
Bolivia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Brasil	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Chile	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Colombia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Costa Rica	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ecuador	4	4	4	4	4	4	4	3+	4	4	3	3	3
El Salvador	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guatemala	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Honduras	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
México	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Nicaragua	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Panamá	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Paraguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2+	4	4	4
Perú	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Rep. Dominicana	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Uruguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Venezuela	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3-
Número de casos con restricciones de alguna significación													
América Latina (*)	**1**	**1**	**2**	**2**	**1**	**1**	**1**	**2**	**1**	**2**	**2**	**2**	**3**

Notas: Las elecciones son consideradas el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo nacional, si los que ganan elecciones asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la ley. En el caso de que sean reemplazados ocupantes de cargos públicos, se evalúa la forma de remoción del cargo y de selección de reemplazantes.

Valores: 0 = no se ocupa ninguno de los cargos públicos principales por medio de elecciones, o bien quienes ocupan todos los cargos políticos principales son removidos por la fuerza por gobernantes inconstitucionales; 1 = sólo algunos de los cargos públicos principales son ocupados por ganadores de elecciones, o la mayoría de los ocupantes de cargos públicos son removidos de sus cargos por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; 2 = el presidente o el Parlamento no son electos o son removidos de su cargo por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; 3 = el presidente o el Parlamento son elegidos, pero el presidente es removido del cargo y/o reemplazado por medios semiconstitucionales, o bien un número significativo de parlamentarios no son electos o son removidos de sus cargos por la fuerza; 4 = todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones y ninguno de los ocupantes de estos cargos políticos principales es removido de su cargo a menos que su remoción y reemplazo esté basado en fundamentos constitucionales estrictos.

Signos de más y menos son usados para indicar situaciones intermedias.

(*) Los datos para la región abarcan el número total de elecciones celebradas en un año dado con restricciones significativas, esto es, que no reciben un puntaje de 4 o 4-.

Fuentes: Domínguez y Lowenthal 1996, Domínguez 1998, Diamond *et al.* 1999, Walker y Armony 2000, Pérez-Liñán 2001 y 2003, y consulta con expertos.

el intento de remover al presidente Chávez en Venezuela en abril de 2002. Estas situaciones no resultaron en clásicos golpes militares, como los que frecuentemente produjo la ruptura de regímenes democráticos en un pasado no tan lejano de América Latina; sin embargo, ellos entrañan otra modalidad de interrumpir el ejercicio del poder.

Los casos de restricción al principio de acceso democrático a los cargos públicos no son pocos. Entre 1990 y 2002, en seis de dieciocho países hubo algún tipo de restricción de peso a este principio. La tendencia no es positiva, ya que los casos pasaron de uno en 1990 a tres en 2002.

Otros indicadores del régimen democrático de acceso al gobierno

Más allá de los aspectos del régimen democrático incluidos en el IDE, existen otros indicadores relevantes.

Participación electoral

La participación ciudadana en el proceso electoral en América Latina, aunque con diferencias importantes entre países, es positiva (tabla 8, p. 87). A nivel regional, 89,3 por ciento de los potenciales votantes están inscriptos en los registros electorales, 62,7 por ciento vota y 56,1 por ciento emite un voto válido. Estas cifras indican que es posible ganar elecciones sin que el candidato triunfante logre el respaldo de la mayoría de los ciudadanos. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los de Europa occidental pero por encima de los de Estados Unidos. Asimismo, los niveles latinoamericanos muestran tendencias estables durante períodos prolongados.

Algunos países de América Latina tienen muy baja participación electoral. El porcentaje de votantes en Venezuela (45,7), El Salvador (38,7), Guatemala (36,2) y Colombia (33,3) es bajo y motivo de preocupación. La participación en las elecciones de Bolivia, la República Dominicana y Paraguay, aunque mayor, es también baja. Si bien el abstencionismo no es un problema regional, ciertamente lo es en algunos países.

Competencia electoral y selección de candidatos

Otros indicadores ofrecen información más detallada sobre el proceso de selección de los candidatos, una cuestión que afecta la competencia electoral. Se trata de un proceso complejo, que gira en torno de los partidos políticos. Éstos son, en toda la región, el vehículo privilegiado por el cual los candidatos se postulan para cargos públicos. Con relación a este tema, hay diferencias significativas entre los países latinoamericanos alrededor de tres cuestiones importantes:

- el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a cargos públicos y la posibilidad de postulación de candidatos independientes;
- los requisitos para la formación de partidos nacionales;
- la exigencia legal de realizar elecciones internas en los partidos para la nominación de candidatos.

Como se observa en la tabla 9 (p. 88), un primer grupo de países presenta débiles barreras para la entrada de nuevos actores en la competencia electoral y cierto desarrollo de una normativa y/o práctica de democracia partidaria interna. Ellos son: Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Un grupo intermedio está formado por la Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá y la República Dominicana, donde barreras de entrada más altas coexisten con algunos requisitos legales para la nominación de candidatos o con el poco uso de las primarias para escoger a los candidatos partidarios. En un tercer grupo de países, la selección de candidatos está altamente centralizada en manos de las elites partidarias: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú.

Ciertamente, los temas de barreras de entrada al proceso electoral y de democracia interna son complejos. Antes de ofrecer una evaluación comprensiva es necesario obtener mayor información que la actualmente disponible sobre candidaturas independientes, la formación de los partidos, los procedimientos seguidos por éstos para elegir sus candidatos, las condiciones bajo las cuales los precandidatos compiten en el interior de los partidos y las formas de fiscalización de las elecciones internas.

Un tema relevante que incide sobre la competencia electoral es la existencia de legislación que abra espacios políticos para las mujeres mediante la reserva de cupos de plazas en las listas partidarias para el Parlamento. En la última década, muchos países de la región han aprobado este tipo de legislación (tabla 10, p. 89). Entre 1990 y 2003, doce de dieciocho países en América Latina han introducido leyes de cupo que, por lo general, requieren que entre un 20 y un 40 por ciento de lugares en las listas parlamentarias partidarias sean asignados a mujeres. Este mecanismo es una mejora importante, pues expresa un reconocimiento formal de la necesidad de crear mayores oportunidades pa-

ra la inclusión de las mujeres. Sin embargo, es sólo un paso inicial en el tratamiento de las múltiples barreras que aún impiden que las mujeres compitan en la política en igualdad de oportunidades.

Otra cuestión relevante que afecta la competencia electoral son las reglas para el financiamiento político. Este tema tiene un impacto cada vez mayor sobre la naturaleza de la competencia electoral, porque tiene fuerte influencia sobre si las elecciones son, además de libres, justas, en tanto todos tienen la misma oportunidad de competir.

Los datos de financiamiento estatal revelan una situación muy variada (tabla 11, p. 90). Para asegurar que el dinero no se convierta en un factor que desvirtúe el proceso electoral, algunos países recurren a la financiación pública de parte de la campaña electoral, pagando por voto emitido o facilitando el acceso a los medios de comunicación, sustancialmente la TV. La mayoría de los países utiliza un sistema mixto de financiación, pero la tendencia es hacia mayores controles, siendo todavía difícil su instrumentación.

Representación electoral

Es importante también observar las características de las personas y los partidos que acceden a cargos públicos electos. En lo que respecta a las mujeres, la cantidad de parlamentarias ha aumentado (tabla 12, p. 91). En poco más de una década, las mujeres han incrementado su nivel de representación de 8 a 15,5 por ciento, aunque con variaciones considerables entre los países.

El número de indígenas en las cámaras bajas o únicas del Poder Legislativo durante el período 2001-2002 ha sido de 0,8 por ciento (1 sobre un total de 120) en Perú; 3,3 por ciento (4 sobre 121) en Ecuador; 12,4 por ciento (14 sobre 113) en Guatemala, y 26,2 por ciento (34 sobre 130) en Bolivia.[57] Estas cifras contrastan con el 43, 34, 60 y 61 por ciento que representan aproximadamente las poblaciones indígenas en esos países, respectivamente.[58]

Por último, el número de afrodescendientes en la cámara baja del Parlamento de Brasil fue de 0,8 por ciento (4 sobre un total de 479) entre 1983 y 1987; de 2,1 por ciento (10 sobre 487) entre 1987 y 1991; 3,2 por ciento (16 sobre 503) entre 1991 y 1995, y de 2,8 por ciento (15 sobre un total de 513) entre 1995 y 1999,[59] mientras que los afrodescendientes son aproximadamente 44 por ciento de la población total de Brasil.[60]

La representación puede ser examinada también desde la óptica de los partidos políticos, sobre los que presentamos varios indicadores relevantes (ver tabla 13, p. 92). Una medida simple es el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos que no logran obtener representación en la cámara baja o única del Parlamento. El promedio regional de 4,3 por ciento es relativamente bajo y, en varios países –Honduras, Uruguay, Paraguay y Brasil–, el porcentaje de votos válidos logrados por partidos sin representación parlamentaria es sumamente bajo. Pero en otros países –Costa Rica, Chile y Guatemala–, este porcentaje es alto, oscilando entre 7,8 y 12,3 por ciento. Similarmente, el índice de desproporcionalidad –una medida más compleja, que capta la relación entre votos emitidos por partidos y los escaños ganados en la cámara baja o única del Parlamento por estos partidos– muestra un panorama bastante positivo. El promedio regional, de 5,6 por ciento, es bastante moderado, indicando que existe un grado considerable de correspondencia o proporcionalidad entre la cantidad de votos y escaños recibidos por cada partido. Además, en varios países –Uruguay, Honduras,

57 Estas cifras pueden cambiar aun dentro del período indicado, según el criterio de apreciación de los observadores que se consulten. Comunicación personal, Luis Enrique López Hurtado, 2002, y Simón Pachano, FLACSO-Ecuador, 2003; y Estados Unidos, Departamento de Estado, 2001.

58 Estas cifras son un promedio de las estimaciones más altas y bajas que ofrecen Matos Mar, 1993, pp. 232-233; y Meentzen, 2002, p. 12.

59 Johnson, 1998, pp. 103-105.

60 Torres, 2001, p. 94.

Nicaragua y Colombia–, este índice es particularmente bajo. Pero en otros países –Guatemala y Panamá–, el porcentaje es bastante alto, oscilando entre 11,9 y 13,9 por ciento.

Balance del régimen de acceso democrático al gobierno

De acuerdo con los componentes del IDE se observa que en América Latina:

■ El derecho al voto es reconocido sin restricciones a los ciudadanos residentes en cada país.

■ La práctica de elecciones limpias se ha establecido como el patrón general. Es clara la tendencia hacia un mejoramiento en el componente de elecciones libres. Son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes.

■ Se han producido notables avances en lo que respecta a las elecciones como el medio de acceso a cargos públicos. Lo normal es que los cargos principales de la rama ejecutiva y legislativa del Estado (a nivel nacional) sean ocupados por medio de elecciones, y que la sucesión entre gobiernos sea de acuerdo con normas constitucionales, aun en los casos de crisis políticas o político-sociales que han incluido casos de renuncia de los primeros mandatarios electos. Pero existen excepciones a esta situación, especialmente algunos intentos de desplazamiento de gobernantes electos por medios no constitucionales.

Entre los aspectos del régimen democrático no incluidos en el IDE observamos que:

■ El nivel de participación ciudadana en procesos electorales es moderadamente alto en la región, aunque en algunos países se detecta una tendencia hacia una menor participación electoral.

■ No existen tendencias marcadas en cuanto a las barreras para entrar en la competencia electoral, ni sobre la participación ciudadana en la selección de los candidatos. Sin embargo, en varios países las elites partidarias centralizan las decisiones sobre la nominación de candidatos.

■ Existe una tendencia a introducir normas legales tendientes a crear mayores oportunidades de inclusión ciudadana. Éste es el caso de leyes promulgadas en la mayoría de los países latinoamericanos, que establecen cupos de representación femenina en las listas parlamentarias.

■ Entre el fin de la década de los ochenta y el presente, las mujeres han incrementado su nivel de representación en los Parlamentos de América Latina, pero el nivel actual es todavía muy inferior al peso demográfico femenino. Las deficiencias son aun más significativas en la representación parlamentaria de los indígenas y afrodescendientes.

■ Los sistemas electorales permiten un grado considerable de proporcionalidad entre la fuerza electoral y la representación parlamentaria de los partidos políticos.

■ Pocos países han aprobado legislación sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, que contemple un fácil acceso a fondos públicos y una regulación eficaz del dinero en la política.

Otras dimensiones de la ciudadanía política

La ciudadanía política no sólo gira en torno al vínculo entre votantes y tomadores de decisiones públicas, sino también a la orientación de los que toman estas decisiones –electos o no–: hacia el bien público o hacia fines privados. Por ello, un aspecto importante a considerar es el del control de la gestión de los funcionarios públicos y su obligación de rendir cuentas de ella en debido tiempo y forma. En esta parte analizamos, en primer lugar, los poderes constitucionales clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), luego los organismos públicos especializados en el control horizontal de las actividades del Estado y, por último, algunos mecanismos de democracia directa que pueden ofrecer oportunidades de participación ciudadana en el control y la formulación de políticas.

Poderes constitucionales clásicos

Un primer aspecto del tema del control de la política es la relación entre los poderes constitucionales clásicos. El control de la política es más eficaz cuando existe una verda-

RECUADRO 21

La petición ciudadana ante las instituciones públicas

Aunque denieguen una petición ciudadana, el trato que dispensan los funcionarios públicos debe cumplir dos condiciones: respetar los derechos y la dignidad de las personas y amparar sus resoluciones dentro de un mando legal aprobado mediante normas democráticas. Lo contrario es el maltrato al ciudadano. Una proporción de los casos de maltrato puede deberse a razones contingentes, pero difícilmente éstas explican la existencia de patrones de maltrato en las interacciones entre ciudadanos y Estado. Por ello, el Informe explora si existen patrones de maltrato para indagar si ello obedece a una razón más estructural: la persistencia de modalidades poco democráticas en la organización y el funcionamiento de un Estado. Un primer hallazgo del Informe es que, en 2002, una proporción minoritaria de las personas manifestó haber entrado en contacto con una institución pública para realizar algún tipo de trámite (34,2%). De éstas, casi la totalidad manifiesta haber recibido algún tipo de maltrato por parte de las y los funcionarios públicos (96,7%). En la mayoría de los casos, se trató de experiencias de maltrato leves (tuvo que hacer largas filas, trámites innecesarios, le negaron información o le costó obtenerla). En estas experiencias pueden mediar factores como la falta de instalaciones adecuadas y la saturación de los servicios. Un asunto preocupante es el extendido reporte de experiencias de maltrato "duro": una de cada cuatro personas que interactuaron con las instituciones públicas manifestaron haber sido humilladas, recibir trato irrespetuoso o habérsele solicitado una propina o coima (27,6%). En estos casos, el derecho al trato equitativo y el respeto a la dignidad personal fueron, a los ojos de los entrevistados, vulnerados por las o los funcionarios públicos que los atendieron.

EXPERIENCIAS DE TRATO A LAS PERSONAS QUE HAN ACUDIDO A UNA ENTIDAD PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, 2002 TABLA 7

Situación	Experiencia en el trato (1)	Porcentaje del total (2)	Porcentaje de los que han asistido (3)
Han asistido	Malas experiencias graves y leves	6,5	19,0
	Malas experiencias graves	2,9	8,6
	Malas experiencias leves	23,6	69,1
	Sin malas experiencias	1,1	3,3
	Total	34,2	100,0
No han asistido		65,8	
Total		100,0	

Notas: n = 18,392.
(1) Malas experiencias leves: largas filas, trámites innecesarios, le costó obtener información o se la negaron. Malas experiencias graves: le pidieron propina, se sintió humillado o fueron descorteses o irrespetuosos en el trato.
(2) Basándose en los entrevistados que indicaron haber asistido o no a una institución pública en los últimos 12 meses.
(3) Basándose en los 6.281 entrevistados que declararon haber asistido en los últimos 12 meses a una institución pública y que tienen, por lo tanto, experiencias en el trato recibido. Procesamiento de la pregunta p14u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

dera división de poderes, cada uno de ellos legalmente dotado de facultades para controlar y sancionar la conducta de los otros.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es, quizá, la pieza más importante de la relación entre los poderes del Estado. Esto es particularmente cierto en América Latina debido a su tradición de presidencialismo, autoritario o no, y su tendencia a imponerse sobre el Congreso.

Anotamos que los poderes formales de los presidentes latinoamericanos siguen siendo relativamente altos comparados con el sistema presidencialista clásico, el de Estados Unidos (tabla 14, p. 93).

Otro aspecto clave es el poder de la rama judicial del gobierno y su grado de independencia respecto de los otros poderes. Muchos países latinoamericanos han realizado reformas constitucionales y legales encaminadas a fortalecer la independencia del Poder Judicial (tabla 15, págs. 94-95). A pesar de estas reformas, en el proceso de nominación de los magistrados de la Corte Suprema, el Ejecutivo aún retiene importantes poderes en varios países. No obstante, el criterio cada vez más generalizado es que los magistrados sean identificados inicialmente por Consejos de la Judicatura, o Magistratura, un mecanismo que tiene el potencial –por cierto aún no plenamente demostrado– de reducir la politización del proceso de selección y aumentar el profesionalismo e independencia de este poder. En casi todos los países existe otro órgano, generalmente en el ámbito del Congreso, encargado de seleccionar los candidatos de una lista de nominados y ratificar estas nominaciones por mayoría simple o calificada.

En resumen, los indicadores de la tabla 14 sugieren que, al menos formalmente, la rama judicial del Estado cuenta con un grado considerable de poder e independencia en sus funciones. Sin embargo, la información disponible no nos permite formular un juicio cierto sobre la independencia real de los poderes judiciales en América Latina, ya que estos indicadores captan sólo aspectos formales y con frecuencia ignoran algunas realidades. Aún no se cuenta con una buena medida, ampliamente aceptada, respecto del grado de independencia del Poder Judicial. Como surge de diversas encuestas y de las opiniones de expertos, se han logrado en materia de independencia del Poder Judicial algunos avances notables, pero todavía subsisten graves problemas en América Latina.[61]

Otro tema que deberá merecer consideración cuando exista adecuada información es el uso que, al menos en algunos países, hace el Poder Judicial de su creciente independencia. Por sí misma, esa independencia no previene (y, en varias hipótesis, puede facilitar) tentaciones corporativas de interés sectorial y hasta la corrupción de este poder. Esperamos que los ingentes esfuerzos y las abultadas sumas de ayuda internacional que se están dedicando a la reforma del Poder Judicial tomen con mayor cuidado que hasta ahora la preocupación que dejamos enunciada. La independencia, el creciente profesionalismo y un adecuado poder de esta rama del Estado adquieren pleno sentido cuando sirven generosamente a la instauración, no ya de un estado de derecho, sino de un estado democrático de derecho.

Agencias especializadas de control

Otras entidades estatales que contribuyen al control político son las especializadas en el control horizontal de las actividades del Estado.[62] Estos organismos se distinguen de los poderes constitucionales clásicos por sus funciones más delimitadas y específicas (tabla 16, p. 96).

Un primer tipo de organismos son los encargados del control de la hacienda pública, es decir, de que los fondos públicos se empleen de conformidad con las normas y los procedimientos legales: *contralorías generales, auditorías* y *tribunales de cuentas.* Todos los países latinoamericanos cuentan con instituciones que desempeñan estas funciones. Sin embargo, existen importantes diferencias en cuanto a la independencia de estos organismos del

61 Jarquín y Carrillo, 1998; Domingo, 1999; Prillaman, 2000; Popkin, 2001; y Hammergren, 2002.

62 Peruzzotti y Smulovitz, 2002a.

Poder Ejecutivo (el poder del Estado objeto principal de su control) y el peso real de la fiscalización. En la mayoría de los países de la región, las máximas autoridades de las contralorías son nombradas por el Poder Legislativo, con condiciones específicas tales como votación calificada, recomendación previa de la Corte Suprema y, en ciertos casos, recomendación de organismos no gubernamentales. Mientras que en tres países –Bolivia, Chile y Ecuador–, el Poder Ejecutivo nombra directamente a estas autoridades. En doce de los dieciocho países, los poderes de las contralorías son débiles o intermedios, sus resoluciones no son vinculantes o, si lo son, carecen de potestad legal para forzar su cumplimiento.

Un segundo tipo de organismos son las *fiscalías, procuradurías o ministerios públicos,* que se ocupan de la representación legal del Estado y, en varios países, tienen a su cargo la acción penal pública. Sobre ellas se cuenta con menos información. A diferencia de las contralorías, no todos los países tienen fiscalías. El Poder Ejecutivo interviene tanto en el nombramiento como en la remoción de su principal responsable.

Por último, desde 1990 se han creado *defensorías del pueblo* en casi toda la región, con excepción de Brasil, Chile y Uruguay. Estas oficinas son un nuevo órgano de control que se distingue de los descriptos más arriba por recibir denuncias ciudadanas, que potencialmente operan no sólo como agentes de control horizontal sino también de control vertical. En general, el nombramiento y remoción de sus responsables corresponden al Poder Legislativo. La consolidación y el éxito de las defensorías del pueblo en América Latina son muy diversos.[63]

La existencia de estos órganos expresa una tendencia positiva. Sus tareas incluyen, formalmente, el control y, en algunos casos, la sanción de funcionarios públicos. Ofrecen canales adicionales a los poderes constitucionales clásicos para el control de la gestión política, aunque en algunos países carecen de los recursos necesarios para cumplir sus funciones adecuadamente y/o sus actividades son de hecho controladas por el Poder Ejecutivo. Es por eso que la existencia de estos órganos por sí misma no puede interpretarse necesariamente como evidencia de mayor control efectivo de la gestión pública.

RECUADRO 22

Experiencias de participación en gobiernos locales

Durante la década de 1990 se produjo un proceso de descentralización que abrió canales nuevos para la participación ciudadana. Algunos de los ejemplos más notables son las experiencias de participación popular de Bolivia, de presupuesto participativo en Porto Alegre y Villa El Salvador, y de promoción de la cultura cívica en Bogotá. Estas experiencias tienen elementos comunes. Son el resultado de movimientos sociales fuertes. Tienen como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida, las capacidades y la autonomía de sus participantes. Y, aunque se desenvuelven en un contexto de cultura patrimonialista, representan un claro quiebre con los mecanismos de distribución populista, una práctica común en América Latina que lleva a la cooptación política. Como parte de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) orientado a promover una agenda de gobernabilidad local en América Latina, se han identificado y documentado muchas de estas experiencias exitosas de participación en gobiernos locales, que pueden consultarse en el sitio de Internet www.logos.undp.org.

Mecanismos de democracia directa

Los mecanismos de democracia directa ofrecen a los ciudadanos oportunidades para contribuir a la fiscalización y gestión de los asuntos políticos.[64] Ellos pueden ser clasificados en dos tipos. El primero comprende procesos activados "desde arriba," es decir, por agentes del Estado, tales como los plebiscitos vinculantes y no vinculantes. El segundo tipo incluye procesos activados "desde abajo," por los propios ciudadanos, tales como iniciativas vinculantes y no vinculantes, referendos y peticiones de revocación de mandato.

63 Uggla, 2003.

64 Como indicamos, los ciudadanos también pueden contribuir indirectamente al control político, por ejemplo, cuando presentan denuncias acerca de la conducta de agentes estatales y activan de esa forma investigaciones por parte de los respectivos organismos.

En cuanto a la existencia legal y el uso de estos mecanismos, los datos permiten distinguir tres grupos de países (ver tablas 17 y 18, págs. 97 y 98 respectivamente):

■ Aquellos donde los mecanismos de democracia directa simplemente no existen, como en Bolivia, Honduras, México y la República Dominicana.

■ Aquellos donde existen algunos de estos mecanismos, pero hasta ahora no han sido empleados, como en Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Paraguay.

■ Los países donde estos mecanismos son reconocidos legalmente y se registran experiencias de uso. Aquí hallamos nueve casos, en la mayoría de los cuales –Brasil, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela– sólo se han utilizado mecanismos de democracia directa "desde arriba".

La corrupción en la función pública

Un tema clave es el control de la corrupción en la función pública. La escasa información disponible hace difícil conocer su dimensión real, pero aporta cierta evidencia sobre la gravedad del problema.

Existen dos fuentes de información disponibles que son complementarias sobre las percepciones del nivel de corrupción (tabla 19, p. 99).

La persistencia y la extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla. Un fuerte rechazo ciudadano a las prácticas corruptas es una valiosa herramienta de fiscalización y favorece el funcionamiento de mecanismos eficaces de prevención, control y sanción.

En los dieciocho países latinoamericanos, el 41,9 por ciento de los consultados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que "las cosas funcionen" (tabla 20, p. 100). Un análisis del perfil social y político de las personas que toleran la corrupción indica que, para América Latina en su conjunto, esta actitud se encuentra de manera similar en todos los estratos sociales y demográficos.

Clientelismo

El clientelismo genera privilegios e implica un manejo discrecional de los recursos públicos. En la encuesta Latinobarómetro 2002 se preguntó a los consultados si conocían casos de personas que hubieran recibido privilegios por ser simpatizantes del partido de gobierno. El 31,4 por ciento declara conocer uno o más casos de clientelismo (tabla 21, p. 101).

Conclusiones sobre la ciudadanía política: logros y deficiencias

■ La información que hemos presentado sobre ciudadanía política más allá de los procesos electorales muestra que en América Latina se han obtenido algunos logros significativos.

■ Las bases institucionales de la independencia y profesionalización del Poder Judicial se han fortalecido a través de una serie de recientes reformas. Sin embargo, aún no es clara la contribución que ellas harán para la plena instauración de un estado democrático de derecho.

■ Los organismos especializados en el control de la gestión de los funcionarios públicos, elegidos o no –algunas de ellas creadas en la última década–, ofrecen nuevos canales para ejercer ese control que complementa la función de contralor que deben ejercer los poderes constitucionales clásicos. Sin embargo existen aún deficiencias que condicionan algunos de los logros obtenidos. En particular, se observan dificultades de diversos organismos de control para ejercerlo efectivamente y, llegado el caso, sancionar abusos cometidos por otras entidades del Estado.

■ El uso de mecanismos de democracia directa es aún limitado.

■ Aun cuando existen algunos mecanismos de control, la información de la que se dispone sugiere que todavía se observan prácticas de corrupción y clientelismo en la gestión de los asuntos públicos.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, 1990-2002

TABLA 8

País	Deberes ciudadanos		Participación ciudadana (porcentajes)		
	Voto obligatorio (2002)	Procedimientos para el registro de electores (2000)	Electores registrados (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)	Votantes (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)	Votos válidos (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)
Argentina	Sí	Automático	98,3	78,0	70,9
Bolivia	Sí	No automático	76,8	55,2	51,8
Brasil	Sí	No automático	92,4	75,9	54,6
Chile	Sí	No automático	83,6	74,4	66,6
Colombia	No	Automático	78,2	33,3	30,0
Costa Rica	Sí	Automático	90,9	68,8	66,5
Ecuador	Sí	Automático	98,1	65,8	52,5
El Salvador	Sí	No automático	88,3	38,7	36,6
Guatemala	Sí	No automático	78,0	36,2	31,5
Honduras	Sí	Automático	101,2(*)	68,3	63,7
México	Sí	No automático	90,2	59,3	57,3
Nicaragua	No	No automático	95,8	77,9	73,7
Panamá	Sí	Automático	98,0	72,3	68,2
Paraguay	Sí	No automático	72,7	53,9	51,9
Perú	Sí	No automático	87,0	66,6	49,2
República Dominicana	Sí	No automático	85,1	53,6	55,2
Uruguay	Sí	No automático	103,8(*)	94,8	91,6
Venezuela	No	Automático	80,9	45,7	35,6
América Latina (**)			**89,3**	**62,7**	**56,1**
Referencias extrarregionales					
Europa occidental			96,2	73,6	
Estados Unidos			69,5	43,3	

Notas:

(*) Los números sobre electores registrados que exceden el 100 por ciento indican que el número de personas en los padrones electorales es mayor que el número de personas con el derecho al voto. Esta situación generalmente ocurre cuando los padrones electorales no han sido depurados adecuadamente.

(**) Los datos para la región son el promedio de todos los países.

Fuentes: Baeza 1998, EPIC 2002; Gratschew 2001 y 2002; International IDEA 2002b, León-Rosch 1998, Reyes 1998, varias Constituciones nacionales, y cálculos sobre la base de datos en el CD-ROM en Payne *et al.* 2002, y datos sobre las elecciones de 2001 y 2002 obtenidos de fuentes oficiales.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA INTERNA, 1990-2001*

TABLA 9

País	Control de los partidos sobre la selección de candidatos, 1990-2001		Restricciones para la formación de los partidos nacionales, 2002	Requisitos legales para la nominación de candidatos presidenciales, 1990-2001 (2)		Uso de primarias para la nominación de candidatos presidenciales de partidos principales, elección del año 2001 o inmediatamente anterior (4)
	Monopolio de los partidos sobre las candidaturas	Se permite la postulación de candidatos independientes		Ninguno	Algunos	
Argentina	1990-01		Medianamente restrictivo	1990-01		Por lo menos uno
Bolivia	1990-01		Medianamente restrictivo	1990-99		Ninguno
					1999-2001 (3)	
Brasil	1990-01		Poco restrictivo		1990-2001	Ninguno
Chile		1990-01	Medianamente restrictivo		1990-2001	Por lo menos uno
Colombia		1990-01	Poco restrictivo	1990-2001		Por lo menos uno
Costa Rica	1990-01		Poco restrictivo		1990-2001	Todos
Ecuador	1990-95		Medianamente restrictivo		1990-2001	Ninguno
		1995-01				
El Salvador	1990-01		Muy restrictivo	1990-2001		Por lo menos uno
Guatemala	1990-01		Medianamente restrictivo		1990-2001	Ninguno
Honduras		1990-01	Poco restrictivo		1990-2001	Todos
México	1990-01		Poco restrictivo	1990-2001		Todos
Nicaragua	1990-01		Muy restrictivo	1990-2001		Por lo menos uno
Panamá	1990-01		Muy restrictivo		1990-2001	Todos
Paraguay		1990-01	Poco restrictivo		1990-2001	Todos
Perú		1990-01	Medianamente restrictivo	1990-2001		Ninguno
Rep. Dominicana	1990-01 (1)		Medianamente restrictivo		1990-2001	Todos
Uruguay	1990-01		Poco restrictivo	1990-1997		Todos
					1997-2001	
Venezuela		1990-01	Poco restrictivo	1990-1999		Ninguno
					1999-2001	

Notas:

(*) Reformas relevantes introducidas desde fin de 2001 incluyen: en la Argentina la Ley Nº 25.611 de junio de 2002, y en Perú la Ley de Partidos Políticos de noviembre de 2003.

(1) Aunque la legislación en la República Dominicana permite la postulación de candidatos independientes, los requisitos para postularse como candidato independiente son similares a los que se deben seguir para formar un partido político.

(2) Bajo "requisitos legales para la nominación de candidatos presidenciales" se considera si la Constitución o las leyes electorales requieren que los candidatos sean nominados por medio de una primaria o convención.

(3) La Ley de Reforma de Partidos Políticos de junio 1999 en Bolivia aún no ha sido aplicada en la práctica.

(4) Se define a las "primarias" como un proceso en que los candidatos a presidente son electos de una manera libre y directa, por medio de un voto secreto, ya sea por los miembros de un partido o por los ciudadanos registrados para votar en elecciones nacionales.

Fuentes: Alcántara Sáez 2002, pp. 20-34; Payne *et al.* 2002, pp. 156-166; Constituciones nacionales y legislación sobre partidos políticos, y consultas con expertos asociados –actualmente o en el pasado– a los tribunales electorales en cada país.

CUPOS PARA CANDIDATAS A CARGOS PARLAMENTARIOS, 2003

TABLA 10

País	Cámara baja o única	Senado	Año adoptado
Argentina	30	30	1991
Bolivia	30	25	1997
Brasil	30	0	1997
Chile	0	0	-
Colombia	0	0	-
Costa Rica	40	-	1996
Ecuador	20	-	1997
El Salvador	0	-	-
Guatemala	0	-	-
Honduras	30	-	2000
México	30	30	2002
Nicaragua	0	-	-
Panamá	30	-	1997
Paraguay	20	20	1996
Perú	30	-	1997
Rep. Dominicana	25	-	1997
Uruguay	30	30	2003
Venezuela	0	-	-

Notas: Los números son los porcentajes de las listas parlamentarias que cada partido debe asignar a mujeres. La información incluye sólo cupos mencionados en la legislación sobre partidos políticos y parlamentos, y excluye cuotas adoptadas en los reglamentos internos de los partidos. El signo menos indica que la información no se aplica.
Fuentes: CEPAL 1999, p. 69; Méndez-Montalvo y Ballington 2002, OEA-Comisión Interamericana de Mujeres 2002, e International IDEA 2003.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES, 2003

TABLA 11

País	Financiamiento público directo	Acceso a fuentes privadas: Límites sobre donaciones privadas a los partidos	Límites sobre donaciones anónimas a los partidos	Límites sobre donaciones por contratistas del Estado a los partidos	Leyes sobre divulgación pública	Acceso a la televisión: Acceso a la televisión gratuita	Gasto de partidos destinado a la televisión privada
Argentina	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Bolivia	Sí, umbral alto	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Brasil	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Fuertes	Sí	Prohibido
Chile	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Prohibido
Colombia	Sí, umbral alto	No	Sí	No	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Costa Rica	Sí, umbral alto	Sí	No	Sí	Débiles	No	Ilimitado
Ecuador	Sí, umbral bajo	No	Sí	Sí	Muy débiles	No	Ilimitado
El Salvador	Sí, umbral bajo	No	No	No	No	No	Ilimitado
Guatemala	Sí, umbral alto	No	No	No	No	Sí	Ilimitado
Honduras	Sí, umbral bajo	No	Sí	Sí	No	No	Limitado
México	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Muy débiles	Sí	Limitado
Nicaragua	Sí, umbral alto	No	Sí	No	Débiles	Sí	Limitado
Panamá	Sí, umbral bajo	No	No	No	No	Sí	Ilimitado
Paraguay	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Muy débiles	Sí	Limitado
Perú	Sí, umbral bajo	Sí	No	No	Débiles	Sí	Limitado
Rep. Dominicana	Sí, umbral bajo	No	No	Sí	No	No	Ilimitado
Uruguay (*)	Sí, umbral bajo	No	No	No	No	Sí	Limitado
Venezuela	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Limitado

Notas: La expresión "financiamiento público directo" se refiere a la provisión directa de recursos financieros a los partidos y se contrasta usualmente con las formas indirectas de financiamiento, como la provisión de servicios y beneficios tributarios.

(*) En Uruguay hay financiamiento público desde 1928 por medio de leyes *ad hoc* votadas antes de cada elección.

Fuentes: Del Castillo y Zovatto 1998; Payne *et al.* 2002, pp. 169-172; Pinto-Duschinsky 2002a, pp. 76-77, y 2002b; Ward 2002; Zovatto 2003; consulta con expertos asociados –actualmente o en el pasado– con los tribunales electorales en cada país, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

ESCAÑOS EN EL CONGRESO GANADOS POR MUJERES, 1990-2003

TABLA 12

País	Fines de la década de 1980		Mediados de la década de 1990		Última elección	
	Año	% mujeres	Año	% mujeres	Año	% mujeres
Argentina	1989	6,3	1995	21,8	2003	34,1
Bolivia	1989	9,2	1997	11,5	2002	18,5
Brasil	1986	5,3	1994	7,0	2002	8,6
Chile	1989	5,8	1997	10,8	2001	12,5
Colombia	1986	4,5	1994	10,8	2002	12,0
Costa Rica	1986	10,5	1994	14,0	2002	35,1
Ecuador	1988	4,5	1994	4,5	2002	16,0
El Salvador	1988	11,7	1994	10,7	2003	10,7
Guatemala	1985	7,0	1994	7,5	2003	8,2
Honduras	1989	10,2	1997	9,4	2001	5,5
México	1988	12,0	1994	14,2	2003	22,6
Nicaragua	1984	14,8	1996	9,7	2001	20,7
Panamá	1989	7,5	1994	8,3	1999	9,9
Paraguay	1989	5,6	1993	2,5	2003	8,8
Perú	1985	5,6	1995	10,0	2001	17,5
República Dominicana	1986	7,5	1994	11,7	2002	17,3
Uruguay	1989	6,1	1994	7,1	1999	12,1
Venezuela	1988	10,0	1993	5,9	2000	9,7
América Latina		**8,0**		**9,9**		**15,5**

Notas: Los números son porcentajes de escaños obtenidos por mujeres en la Cámara baja o única del Parlamento. Los datos corresponden al resultado de la elección del año mencionado y pueden variar entre elecciones.
(*) Los datos para la región son el promedio de todos los países.
Fuente: IPU 1995, 2003.

PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN VÍA PARTIDOS POLÍTICOS, 1990-2002

TABLA 13

País	Porcentaje de votos ganados por partidos sin representación parlamentaria (promedio 1990-2002)	Índice de desproporcionalidad electoral (promedio 1990-2002)
Argentina	3,8	6,7
Bolivia	4,2	5,0
Brasil	1,4	3,8
Chile	8,9	7,2
Colombia	4,8	3,0
Costa Rica	7,8	5,0
Ecuador	4,2	5,9
El Salvador	2,2	4,7
Guatemala	12,3	11,9
Honduras	0,4	2,5
México	3,7	5,7
Nicaragua	2,4	2,7
Panamá	4,9	13,9
Paraguay	0,7	6,1
Perú	3,5	5,2
Rep. Dominicana	5,4	6,3
Uruguay	0,5	0,6
Venezuela	6,2	5,3
América Latina (*)	**4,3**	**5,6**

Notas: La expresión "porcentajes de votos ganados por partidos sin representación parlamentaria" se refiere a votos emitidos en elecciones para la Cámara baja o única. La expresión "desproporcionalidad electoral" se refiere a la diferencia entre la cantidad de escaños y votos obtenidos por partidos. El índice de desproporcionalidad electoral se refiere a la Cámara baja o única, y es la línea de mínimos cuadrados, que se calcula mediante la sumatoria de las diferencias entre los votos y los escaños obtenidos por cada partido, elevadas al cuadrado, y dividiendo el total entre dos. Finalmente, se toma la raíz cuadrada de este resultado. Una calificación baja puede ser interpretada como una indicación de que el número de escaños que obtienen los partidos es bastante proporcional al número de votos que reciben, mientras que una calificación alta indica que la relación entre escaños y votos es desproporcionada.

(*) Los datos para la región son el promedio de todos los países.

Fuentes: Cálculos sobre la base de datos en CD-ROM en Payne *et al.* 2002, y datos sobre las elecciones de 2001 y 2002 obtenidos de fuentes oficiales.

PODERES FORMALES PRESIDENCIALES, 2002

TABLA 14

País	Poderes no legislativos (1)		Poderes legislativos (2)		Índice de poderes presidenciales formales (3)	
Argentina	0,38	Medio bajo (*)	0,44	Medio alto (*)	0,41	Medio alto (*)
Bolivia	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,37	Medio bajo
Brasil	0,50	Medio alto	0,62	Muy alto	0,56	Muy alto
Chile	0,50	Medio alto	0,66	Muy alto	0,58	Muy alto
Colombia	0,00	Muy bajo	0,59	Muy alto	0,29	Muy bajo
Costa Rica	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,36	Medio bajo
Ecuador	0,50	Medio alto	0,59	Muy alto	0,55	Muy alto
El Salvador	0,50	Medio alto	0,33	Medio bajo	0,42	Medio alto
Guatemala	0,25	Medio bajo	0,29	Medio bajo	0,27	Muy bajo
Honduras	0,50	Medio alto	0,25	Medio bajo	0,38	Medio bajo
México	0,50	Medio alto	0,24	Medio bajo	0,37	Medio alto
Nicaragua	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Panamá	0,50	Medio alto	0,43	Medio alto	0,46	Medio alto
Paraguay	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Perú	0,13	Muy bajo	0,50	Medio alto	0,31	Medio bajo
Rep. Dominicana	0,50	Medio alto	0,37	Medio bajo	0,44	Medio alto
Uruguay	0,38	Medio bajo	0,38	Medio	0,38	Medio bajo
Venezuela	0,19	Muy bajo	0,30	Medio bajo	0,25	Muy bajo
América Latina	**0,41**		**0,38**		**0,39**	
Referente extrarregional						
Estados Unidos	0,48	Medio alto	0,15	Muy bajo	0,31	Medio bajo

Notas:

(1) Esta medida es el promedio entre los puntajes asignados según la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad de disolución del Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Las escalas se estandarizaron entre o y 1 para posibilitar su comparación.

(2) Promedio ponderado de los poderes legislativos del presidente.

(3) El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio de los poderes presidenciales no-legislativos y legislativos.

(*) El nivel de estos poderes es considerado desde una perspectiva regional comparada. Un nivel "muy alto" en cualquiera de las dimensiones de los poderes implica que ese país está por sobre la desviación estándar de la media regional. "Medio alto" implica que su calificación [*score*] cae entre el promedio regional y la desviación estándar positiva. El mismo método es utilizado para calificar a los niveles "medio bajo" y "muy bajo".

Fuentes: Shugart y Carey 1992, Mainwaring y Shugart 1997, Carey y Shugart 1998, Samuels 2000; Altman 2001 y 2002; Payne *et al.* 2002, y Universidad de Georgetown y OEA 2002.

PODERES JUDICIALES, 2002

TABLA 15

País	Textos constitucionales	Condiciones para el nombramiento de magistrados			Control de constitucionalidad
		Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Período de nombramiento	
Argentina	Constitución 1853, reforma de 1994	Ejecutivo nomina candidatos (*)	Senado nombra (2/3 de votos)	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Corte Suprema
Bolivia	Constitución 1967, reforma de 1994	Consejo Judicial presenta terna	Congreso en pleno selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	10 años, reelección alterna después de un período	Tribunal Constitucional
Brasil	Constitución 1988, reforma de 1998	Ejecutivo nomina candidatos	Senado nombra (mayoría absoluta)	Vitalicio (retiro obligatorio a los 70 años)	Tribunal Supremo Federal
Chile	Constitución 1980, reforma de 1997	Corte Suprema presenta quina	Presidente selecciona de la lista y Senado nombra (2/3 votos)	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Tribunal Constitucional
Colombia	Constitución 1991, reforma de 1997	Consejo Superior de la Judicatura presenta lista	Corte Suprema selecciona de la lista y nombra (mayoría absoluta)	8 años, sin reelección	Corte Constitucional
Costa Rica	Constitución 1949, reformas de 1954 y de 1993	Congreso identifica candidatos	Congreso selecciona de la lista y nombra	8 años, reelección permitida	Sala especializada de Corte Suprema
Ecuador	Constitución 1978, reformas de 1986, 1993, 1996 y 1997	Corte Suprema nomina candidatos	Congreso nombra (2/3 de votos)	Vitalicio	Tribunal Constitucional
El Salvador	Constitución 1983, reforma de 1996	Consejo Nacional de la Judicatura y las Asociaciones de Abogados de El Salvador	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	9 años, reelección sucesiva	Sala especializada de Corte Suprema
Guatemala	Constitución 1985, reforma de 1994	Comisión de postulación, de composición gubernamental y no gubernamental, presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	5 años, reelección permitida	Corte Constitucional
Honduras	Constitución 1982, reforma de 2000	Comisión de postulación, con presencia no gubernamental, presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	7 años, reelección sucesiva	Corte Suprema
México	Constitución 1917, reformas de 1992, 1993 y 1994	Ejecutivo presenta lista	Senado selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos presentes)	15 años, sin reelección	Corte Suprema
Nicaragua	Constitución 1987, reforma de 1995	Ejecutivo y Congreso presentan lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (6/10 de los votos)	5 años, reelección permitida	Corte Suprema

(CONT. EN P. 95)

PODERES JUDICIALES, 2002

(VIENE DE P. 94) TABLA 15

País	Textos constitucionales	Condiciones para el nombramiento de magistrados			Control de constitucionalidad
		Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Período de nombramiento	
Panamá	Constitución 1972, reformas de 1978, 1983 y 1984	Presidente y gabinete presentan lista	Congreso nombra (mayoría absoluta)	10 años, reelección permitida	Corte Suprema
Paraguay	Constitución 1992	Consejo de Magistrados presenta lista	Senado nombra con consentimiento del Ejecutivo	5 años, la reelección implica período vitalicio (retiro obligatorio 75 años)	Corte Suprema
Perú	Constitución 1993	Consejo Nacional de Magistrados identifica candidatos	Consejo Nacional de Magistrados nombra (2/3 de votos)	Retiro obligatorio a los 70 años	Tribunal Constitucional
Rep. Dominicana	Constitución 1966, reforma de 1995	Consejo Nacional de la Judicatura identifica candidatos	Consejo Nacional de la Judicatura nombra (mayoría absoluta)	Vitalicio (retiro obligatorio 75 años)	Corte Suprema
Uruguay	Constitución 1967	Congreso identifica candidatos	Congreso en pleno (ambas Cámaras) aprueba (2/3 de votos)	10 años, reelección alterna 5 años luego de concluido el período (retiro obligatorio 75 años)	Corte Suprema
Venezuela	Constitución 1999	Comisión nacional de Postulaciones presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra	12 años, sin reelección	Tribunal Supremo de Justicia

Nota:

(*) En la Argentina, el proceso de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema ha sido modificado por el Decreto Nº 222 del 19 de junio de 2003.

Fuentes: Proyecto Estado de la Nación 1999, p. 199; Skaar 2001, Apéndice 1; PNUD 2002b, 78, 81; OEA-CIDH 2003; Instituto de Derecho Público Comparado 2003; Comisión Andina de Juristas 2003, y varias Constituciones nacionales.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE CONTROL, 2002

TABLA 16

País	Contraloría (1)			Fiscalía (2)		Ombudsman (3)		
	Nombramiento (4)	Destitución (4)	Poder (5)	Nombramiento (4)	Destitución (4)	Creación	Nombramiento (4)	Destitución (4)
Argentina	Legislativo	..	Débil	Ejecutivo++	No se define	1993	Legislativo+	Legislativo+
Bolivia	Ejecutivo+	Legislativo++	Débil	Legislativo	Legislativo	1994	Legislativo	Legislativo
Brasil	Legislativo-	Poder Judicial	Fuerte	Ejecutivo++	Legislativo	-	-	-
Chile	Ejecutivo++	Legislativo+	Fuerte	Ejecutivo++	Legislativo++	-	-	-
Colombia	Legislativo++	Poder Judicial	Fuerte	Legislativo-	Corte Suprema	1991	Legislativo-	Sin especificar
Costa Rica	Legislativo	Legislativo	Intermedio	Corte Suprema	No se define	1992	Legislativo	Legislativo
Ecuador	Ejecutivo+	Legislativo	Débil	Legislativo-	Legislativo	1998	Legislativo++	Legislativo
El Salvador	Legislativo	Legislativo	Fuerte	Legislativo	Legislativo	1991	Legislativo	Legislativo
Guatemala	Legislativo	Legislativo	Fuerte	Ejecutivo	Ejecutivo	1985	Legislativo++	Legislativo
Honduras	Legislativo	Legislativo	Débil	Legislativo	Legislativo	1992	Legislativo	Sin especificar
México	Legislativo-	Legislativo-	Débil	Ejecutivo ++	Ejecutivo	1990	Legislativo	Legislativo
Nicaragua	Legislativo-	Legislativo++	Intermedio	Legislativo	Legislativo	1995	Legislativo++	Legislativo
Panamá	Legislativo	Poder Judicial	Fuerte	Ejecutivo++	Corte Suprema	1997	Ejecutivo+	Corte Suprema
Paraguay	Legislativo+	Ejecutivo++	Intermedio	Ejecutivo++	Legislativo+	1992	Legislativo	Legislativo+
Perú	Legislativo-	Legislativo	Débil	Junta de Fiscales Superiores	Legislativo	1993	Legislativo	Legislativo
Rep. Dominicana	Legislativo-	..	Débil	Ejecutivo	Ejecutivo	2001	Legislativo	Corte Suprema
Uruguay	Legislativo	Legislativo	Intermedio	Ejecutivo++	Ejecutivo++	-	-	-
Venezuela	Legislativo++	Legislativo++	Débil	Legislativo++	Legislativo++	1999	Legislativo++	Legislativo+

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. (1) Incluye los órganos encargados de fiscalizar la hacienda pública: Cortes de Cuentas, Auditorías nacionales y Contraloría General de la República. (2) Incluye los órganos encargados de la acusación penal del Estado: fiscalías, procuradurías, ministerios públicos. (3) Incluye los órganos encargados de defender los derechos de los habitantes frente al Estado: Defensorías, procuradurías de derechos humanos. (4) Ejecutivo: el nombramiento o remoción es de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo. Ejecutivo+: el nombramiento o remoción lo realiza el Ejecutivo con base en lista de candidatos confeccionada por el Parlamento. Ejecutivo++: el nombramiento o remoción lo realiza el Ejecutivo pero requiere aprobación o ratificación legislativa. Legislativo-: el nombramiento lo realiza el Poder Legislativo a partir de una lista enviada por el Ejecutivo o existe un sistema mixto de nombramiento con potestades del Ejecutivo y el Legislativo para el nombramiento o remoción. Legislativo: el nombramiento o remoción es responsabilidad exclusiva de la cámara baja. Legislativo+: el nombramiento o remoción es de responsabilidad del Parlamento pero requiere procedimiento bicameral. Legislativo++: el nombramiento o remoción lo realiza el Poder Legislativo con participación de entidades de la sociedad civil o del Poder Judicial. (5) Débil: las resoluciones no son vinculantes. Intermedio: las resoluciones son vinculantes pero carecen de potestades legales para forzar su cumplimiento. Fuerte: las resoluciones son vinculantes y además poseen potestades legales para forzar su cumplimiento.

Fuentes: Groisman y Lerner 2000, Maiorano 2000; Payne *et al.* 2002, cap. 9, Universidad de Georgetown y OEA 2002, y Uggla 2003.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA *DESDE ARRIBA*, 1978-2002

TABLA 17

País	Plebiscito				Plebiscito no vinculante			
	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	No	-	-	Sí	Sí	1	1
Bolivia	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Sí	Sí	2	0	..	..	..	..
Chile	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Colombia	Sí	Sí	1	1	..	..	..	..
Costa Rica	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Ecuador	Sí	Sí	17 (2)	14	Sí	Sí	16 (3)	6
El Salvador	Sí (1)	No	-	-	..	..	..	..
Guatemala	Sí	Sí	5	1	..	..	..	..
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..
México	No	-	-	-	..	..	..	..
Nicaragua	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Panamá	Sí	Sí	2	0	..	..	..	..
Paraguay	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Perú	Sí	Sí	1	1	..	..	..	..
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..
Uruguay	Sí	Sí	2	1	No	-	-	-
Venezuela	Sí	Sí	3	3	..	..	..	..
América Latina (*)	**14**	**8**	**33**	**21**	**2**	**2**	**17**	**7**

Notas: La información se refiere sólo a mecanismos de democracia directa oficiales y en el ámbito nacional. Las fechas cubiertas abarcan desde 1978 en adelante o desde que estos mecanismos fueron creados, pero sólo registra su uso dentro del contexto de regímenes democráticos. El guión corto (-) indica que la información no es relevante; los dos puntos seguidos (..), que la información no está disponible.

(1) Sólo con respecto a la integración centroamericana.

(2) Catorce de éstos fueron hechos en una fecha, en mayo de 1997.

(3) Quince de éstos fueron hechos en dos ocasiones, en agosto de 1994 y de noviembre 1995.

(*) Los datos para la región se refieren al total de países que permiten el uso de mecanismos de democracia directa y al total de veces que estos mecanismos han sido usados.

Fuentes: Altman 2002, p. 8, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA *DESDE ABAJO*, 1978-2002

TABLA 18

País	Iniciativa vinculante				Iniciativa no-vinculante				Referendo				Revocación de mandato			
	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	No	-	-	-	No	-	-	-
Bolivia	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Chile	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Colombia	Sí	No	-	-	Sí	Sí	2	2	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
Costa Rica	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Ecuador	Sí	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
El Salvador	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Guatemala	Sí	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
México	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Nicaragua	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Panamá	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Paraguay	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Perú	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Uruguay	Sí	Sí	5	2	No	-	-	-	Sí	Sí	6	2	No	-	-	-
Venezuela	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
América Latina (*)	**11**	**1**	**5**	**2**	**3**	**1**	**2**	**2**	**8**	**1**	**6**	**2**	**3**	**0**	**0**	**0**

Notas: La información se refiere sólo a mecanismos de democracia directa oficiales y en el ámbito nacional. Las fechas cubiertas abarcan desde 1978 en adelante o desde que estos mecanismos fueron creados, pero sólo registra su uso dentro del contexto de regímenes democráticos. El guión corto (-) indica que la información no es relevante; los dos puntos seguidos (..), que la información no está disponible.

(*) Los datos para la región se refieren al total de países que permiten el uso de mecanismos de democracia directa y al total de veces que estos mecanismos han sido usados.

Fuentes: Altman 2002, p. 8, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

TABLA 19

INDICADORES DE PERCEPCIONES SOBRE CORRUPCIÓN, 2002

	Transparencia Internacional		Foro Económico Mundial	
País	1999-2001	2002	2001	2002
Argentina	3,5	2,8	4,28	4,42
Bolivia	2,0	2,2	4,26	3,56
Brasil	4,0	4,0	4,45	4,82
Chile	7,5	7,5	6,35	6,34
Colombia	3,8	3,6	4,73	5,14
Costa Rica	4,5	4,5	4,60	4,41
Ecuador	2,3	2,2	3,91	3,67
El Salvador	3,6	3,4	4,47	5,16
Guatemala	2,9	2,5	4,12	3,81
Honduras	2,7	2,7	3,64	3,84
México	3,7	3,6	4,40	4,82
Nicaragua	2,4	2,5	3,76	4,31
Panamá	3,7	3,0	4,26	4,52
Paraguay	..	1,7	2,77	3,55
Perú	4,1	4,0	2,31	5,21
República Dominicana	3,1	3,5	4,46	4,43
Uruguay	5,1	5,1	4,78	5,88
Venezuela	2,8	2,5	4,05	3,85
Región				
América Latina	**3,6**	**3,4**	**4,37**	**4,52**
Europa occidental	7,1	7,8	6,07	6,08

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. Ambas organizaciones construyen su índice entrevistando a paneles de expertos que cada una de ellas selecciona. Obviamente, el resultado no tiene significación estadística numéricamente. Los datos de Transparencia Internacional consisten en una escala de 11 puntos, con números más altos indicando menos corrupción. La escala del Foro Económico Mundial es de 7 puntos, con números más altos indicando menor corrupción.

Fuentes: Lambsdorff 2001, pp. 234-236, y TI 2002.

TABLA 20

PERFIL DE LAS PERSONAS CON DIFERENTES ACTITUDES HACIA LA CORRUPCIÓN, 2002

	Categorías	Estructura de la muestra	Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país				Significancia (3)
			Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=7.424	16,10	31,40	31,50	21,00	..
Región Andina	% de personas	n=5.238	11,30	32,20	37,60	18,90	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=5.351	6,80	25,50	39,40	28,30	..
América Latina	% de personas	n=18.013	12,00	29,90	35,60	22,60	..
Sexo	% Hombres	49,60	50,30	49,90	49,00	49,90	ns
	% Mujeres	50,40	49,70	50,10	51,00	50,1	
Edad	% 16 a 29 años	37,00	43,00	38,50	35,70	34,0	
	% 30 a 64 años	54,60	50,20	53,70	55,40	56,7	**
	% 65 a 99 años	8,40	6,70	7,90	8,90	9,3	
	Promedio de edad	38,43	36,17	37,71	39,03	39,63	**
Nivel educativo	% Sin estudios	8,10	11,90	8,40	7,20	7,2	
	% 1 a 6 años	33,80	34,70	35,80	31,80	33,8	**
	% 7 a 12 años	41,60	38,40	42,00	43,30	40,3	
	% Superior completa o incompleta	16,40	14,90	13,70	17,70	18,7	
	Promedio de años de estudio	9,04	8,52	8,79	9,31	9,22	**
Nivel económico (2)	% Bajo	43,90	50,70	46,60	40,10	42,9	
	% Medio	47,50	41,50	46,10	50,70	47,4	**
	% Alto	8,60	7,80	7,30	9,20	9,7	
	Promedio de índice económico	3,92	3,68	3,80	4,04	4,00	**
Orientación democrática	% Demócratas	42,80	29,70	31,90	48,80	55,0	
	% Ambivalentes	30,50	47,90	38,60	23,80	21,1	**
	% No demócratas	26,70	22,40	29,50	27,40	23,8	

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Con base en índice económico construido a partir de tenencia de artefactos y educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre o y 10. Si el índice se encuentra entre o y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(3) Se indica con un "*" cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con "**" cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica "ns" cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con "..". Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

Fuentes: Procesamiento de pregunta P23UF de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p23uf: ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación que le voy a leer...? "Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país"), y de otras preguntas de carácter socioeconómico en Latinobarómetro 2002.

REDES CLIENTELISTAS, 2002

TABLA 21

Nivel de conocimiento (1)	País (2)
Bajo conocimiento de casos de clientelismo	Brasil (23,9), Colombia (16,3), Chile (16,0). Ecuador (24,4), El Salvador (23,3)
Conocimiento intermedio de casos de clientelismo	Argentina (32,4), Bolivia (33,9). Costa Rica (27,2), Honduras (36,7), Nicaragua (35,2), Panamá (27,4), Paraguay (34,0), Perú (32,2), Uruguay (32,3), Venezuela (31,8)
Alto conocimiento de casos de clientelismo	Guatemala (42,3), México (43,4), República Dominicana (53,1)
Tradición democrática	Proporción de personas que conocen uno o más casos de clientelismo
Democracias más viejas (3)	24,7
Democracias más nuevas	34,0
Promedio América Latina	31,4

Notas: n = 19.366.
(1) Bajo conocimiento: 25% o menos de los consultados manifestaron conocer uno o más casos de privilegios. Conocimiento intermedio: entre el 25% y el 40% de las personas dicen conocer uno o más casos de privilegios. Alto conocimiento: más de 40% tiene conocimiento.
(2) La cifra entre paréntesis después del país indica la proporción de personas que manifestaron conocer uno o más casos de privilegios.
(3) Democracias más viejas: incluye Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Procesamiento de pregunta p7u de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p7u: "¿Conoce usted personalmente un caso en que una persona haya recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno?"), en Latinobarómetro 2002.

Ciudadanía civil

La ciudadanía civil es la dimensión de la ciudadanía que ha tenido el mayor desarrollo doctrinario y normativo. En términos generales, los principios que la animan son aparentemente contradictorios: por un lado, tratan de establecer límites a las acciones del Estado y, por otro, procuran establecer la garantía estatal de la igualdad jurídica y la libertad de las personas.

Para el análisis del desarrollo de los derechos civiles hemos tomado en consideración cuatro componentes: la igualdad legal y la protección contra la discriminación; el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad; la administración de justicia, y la libertad de prensa y el derecho a la información.

Igualdad legal y protección contra la discriminación

Un punto de partida en el análisis de la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación son las garantías constitucional o legalmente establecidas de la igualdad legal y, en particular, la aceptación por los países de las normas del derecho internacional en esta materia. Por medio de la ratificación de tratados internacionales, los Estados adquieren la obligación, no sólo frente a su población sino frente a la comunidad internacional, de velar por la protección de ciertos derechos. Es un signo positivo que la mayoría de los países de América Latina haya ratificado los principales tratados internacionales sobre derechos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (tabla 24, p. 111).

Los principales avances en materia de reconocimiento de derechos se encuentran en las áreas de los derechos generales, donde tres de los cuatro tratados han sido ratificados por todos los países, y de los derechos de las mujeres, donde existe una ratificación regional completa de los principales tratados. En otras áreas, el movimiento regional hacia el reconocimiento de los derechos está próximo a completarse, como sucede con los instrumentos internacionales de los derechos laborales y de los niños. El mayor atraso se observa en relación con la Convención sobre los pueblos indígenas (Convención 169 de la OIT), que aún no ha sido ratificada por seis países.

Un segundo aspecto en el estudio sobre la discriminación se refiere a las reglas internas que los países han sancionado para proteger los derechos civiles, sea mediante la incorporación a la legislación nacional de cláusulas contenidas en los tratados internacionales ra-

RECUADRO 23

Dimensiones de la ciudadanía civil

Dimensión	Cuestiones relevantes
Igualdad legal y protección contra la discriminación	Tratados internacionales, legislación y aplicación de la legislación relacionados con los derechos generales y la situación de los trabajadores, las mujeres, los indígenas y los menores.
Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad	Tratados internacionales, legislación y aplicación de legislación relacionados con derechos civiles fundamentales.
Administración de justicia	Recursos financieros destinados al sistema de justicia y medidas orientadas a la defensa de los derechos de los acusados y personas privadas de su libertad.
Libertad de prensa y el derecho a la información	Restricciones legales, políticas y económicas a la libertad de prensa, violencia contra periodistas, acceso a la información pública y hábeas data.

tificados o por iniciativa propia. Es destacable que en la última década ha habido un intenso desarrollo normativo en dos áreas: los derechos de las mujeres y los derechos de los indígenas. Respecto de las primeras, en todos los países se ha aprobado legislación orientada tanto a proteger a las mujeres de tratos discriminatorios, como a afirmar proactivamente ciertos derechos. La protección de las mujeres frente a la violencia doméstica ha sido un área particularmente activa en este plano (recuadro 24, p. 104).

A su vez, se han producido importantes avances en la protección de los derechos de los indígenas (tabla 25, p. 112). Varias constituciones –especialmente las de países con numerosas poblaciones indígenas como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú– reconocieron el carácter multinacional y pluriétnico de sus sociedades. En otros casos, como Brasil y Colombia, también hubo una expansión de los derechos de los indígenas. Sin embargo, en la mayoría de los países, los derechos constitucionalmente reconocidos a los pueblos indígenas distan de haber sido implementados mediante adecuada legislación y jurisprudencia, y las lenguas indígenas siguen sin ser reconocidas como idiomas oficiales por los respectivos Estados.

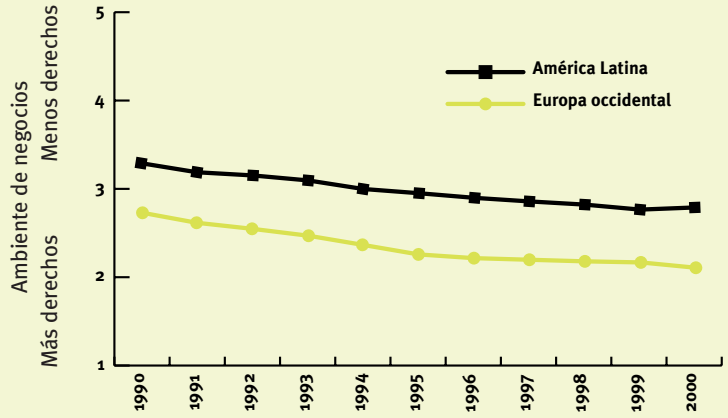
El tercer plano en el análisis de la igualdad legal está dado por la efectividad de las protecciones constitucionales o legales a los derechos civiles. En esta materia, la información disponible sugiere la existencia de graves y, en ocasiones, cada vez más severas desigualdades entre las personas pertenecientes a distintos grupos de la población.

En el mundo laboral puede identificarse una creciente disparidad a lo largo de la década de 1990 entre la protección de los derechos de los empresarios (ambiente general de negocios) y la de los trabajadores. Por un lado, se nota una tendencia a un mejoramiento sostenido en los derechos de los empresarios, alcanzando niveles cercanos a los que caracterizan a Europa occidental (gráfico 2). Por otro lado, la tendencia de los derechos de los trabajadores ha empeorado, con un incremento considerable de la diferencia entre América Latina y Europa occidental (gráfico 3).

Con respecto a las mujeres, en la región ha ocurrido un proceso generalizado de lenta

GRÁFICO 2

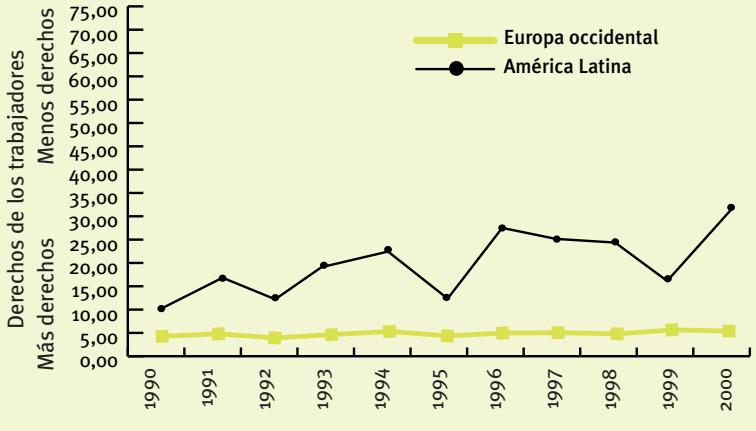
Ambiente de negocios. América Latina y Europa occidental, 1990-2000



Nota: Los índices corresponden a una escala de cinco puntos; un índice bajo implica que el gobierno ha tenido éxito en asegurar un ambiente propicio para los negocios. Este índice se construyó a partir de un conjunto de variables que incluyen: la presión tributaria, la intervención gubernamental en la economía, y el derecho y las regulaciones a la propiedad. Los datos para el período 1994-2000 fueron tomados del índice de libertad económica de la Fundación Heritage; el índice para 1990 fue generado transformando los datos del Instituto Fraser a la escala utilizada por la Fundación Heritage. Los índices correspondientes a los años en los que faltaban datos fueron extrapolados por regresión lineal. Los datos del período 1994-2000 corresponden al período julio-junio. De este modo, los datos de 2000 corresponden al período de julio de 1999 a junio de 2000.
Fuentes: Para 1990, Gwartney *et al.* 2002; para 1994-2000, O'Driscoll *et al.* 2002, pp. 14, 18; y O'Driscoll *et al.* 2003, pp. 13, 17.

GRÁFICO 3

Derechos de los trabajadores. América Latina y Europa occidental, 1990-2000



Nota: Los datos son una medida compuesta a base de múltiples indicadores, tales como la libertad de los trabajadores para organizarse, negociar colectivamente y declarar la huelga. Las calificaciones pueden ir desde 0, que indica un alto grado de respeto por los derechos laborales, hasta 76,5, que indica un grado extremadamente alto de violación de esos derechos. Estas calificaciones se refieren a los derechos que son violados, pero no reflejan la frecuencia de su violación o la cantidad de trabajadores afectados por tales violaciones.
Fuente: Mosley y Uno, 2002.

RECUADRO 24

Legislación sobre violencia contra la mujer, 2002

País	Legislación sobre violencia doméstica y violencia contra la mujer
Argentina	Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar, diciembre 1994. Acta 25.087 modificatoria del Código Penal, 1999.
Bolivia	Ley 1.674 contra la violencia doméstica y familiar, 1995. Ley 1.678, que modifica el Código Penal respecto de las ofensas sexuales, 1995.
Brasil	Decreto Legislativo 107, que da fuerza legal a la Convención Interamericana de Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, 1995. Artículo 226 de la Constitución Federal de 1988, y varios artículos del Código Penal.
Chile	Acta 19.325, que establece procedimientos estándar y penalidades por actos de violencia dentro de la familia, 1994. Ley 19.617 sobre crímenes sexuales, 1999.
Colombia	Ley 294 para prevenir, castigar y erradicar la violencia familiar, 1996 (modificada en parte por la Ley 575, 2000). Ley 360 sobre ofensas contra la libertad sexual y la dignidad humana, 1997. Ley 599 del Código Penal, referida a la violencia en el interior de las familias, 2000.
Costa Rica	Acta 7.142, que promueve la igualdad social de las mujeres; incluye el capítulo 4 sobre violencia en la familia, 1990. Ley 7.586, contra la violencia doméstica, 1996.
Ecuador	Ley 103, sobre violencia contra las mujeres y la familia, 1995.
El Salvador	Decreto-Ley 902, sobre violencia familiar, 1996.
Guatemala	Decreto-Ley 97-96, para prevenir, castigar y erradicar la violencia familiar, 1996. Ley por la dignidad y la promoción integral de la mujer, 1999.
Honduras	Decreto 132-97, para prevenir, castigar y eliminar la violencia contra las mujeres, 1997.
México	Ley referida a y preventiva contra la violencia familiar, 1996. Decreto para reformar los códigos Civil y Penal en referencia a la violencia familiar y casos de violación, 1997.
Nicaragua	Ley que contiene enmiendas y adiciones al Código Penal de 1996; y ley que crea el Servicio de Policía para mujeres y niños, incluidas en la legislación que establece el Servicio Nacional de Policía, 1996. Ley 230, que establece la protección para las mujeres víctimas de violencia doméstica, 1996.
Panamá	Acta 27, 1995. Ley 4 sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, 1999. Ley 38 sobre violencia doméstica, 2001.
Paraguay	Ley 1600/00 contra la violencia doméstica, 2000.
Perú	Ley 26.260, que establece la situación y políticas sociales sobre la violencia familiar, 1993 (modificada por la Ley 27.306, en 2000). Ley 26.763 que establece mecanismos para proveer mayor protección a las víctimas, 1997. Ley 26.770 que reforma el Código Penal, estableciendo que el casamiento no invalida los fundamentos para el procesamiento de crímenes contra la libertad sexual, 1997. Acta 27.115 que establece acción penal pública para los delitos contra la libertad sexual, 1999.
República Dominicana	Ley 24-97, que define las ofensas de violencia doméstica, hostigamiento sexual e incesto, 1997.
Uruguay	Acta 16.707 sobre seguridad ciudadana, agrega un artículo nuevo al Código Penal, define la violencia doméstica y establece penalidades, 1995. Ley 17.514 sobre violencia doméstica, 2002
Venezuela	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, 1993. Ley sobre la violencia contra las mujeres y la familia, 1998.

Nota: Datos válidos al 24 de octubre de 2002.

Fuentes: CEPAL, 2000, pp. 50-51, y OEA, 2003.

RECUADRO 25

Pueblos indígenas y ciudadanía

Aunque resulte manifiesto, esta situación es fundamental para comprender los rasgos distintivos y la trayectoria del sistema político de América Latina que la distingue del Noroeste europeo. Por si hubiese necesidad de recordarlo, la segunda ola de expansión colonial, conjuntamente con la redefinición "científica" de las concepciones raciales y del subsistente tratamiento racista a los "indígenas" y "africanos" propició la asociación de los "criollos" –blancos– con los intereses que representaban los agentes económicos y políticos del Noroeste; asimismo, que aquellos se identificaran con la cultura oficial de los países metropolitanos, por lo que adoptaron formalmente sus valores e instituciones que, paradójicamente, contradecían las subsistentes y fortalecidas relaciones de signo patrimonial entre las jerarquías sociales que dieron lugar a la presencia de ciudadanos imaginarios.

Como es sabido, la consecuencia fue que se renovara y vitalizara el "dualismo" y la polarización social y cultural, lo que se proyectó en el "colonialismo interno" de la población "indígena" y de origen africano que, muchas veces, se justificaría en función de principios liberales; la fragmentación social y las dislocaciones que produjeran la ola de expansión metropolitana propiciaron intermitentes conflictos sociales y constantes represiones impregnados con una fuerte carga étnica, que respondía a los latidos del "corazón de las tinieblas".

Sin embargo, a pesar de los muchos y profundos cambios que los países de América Latina han experimentado al compás de las mudanzas de sus relaciones con el Noroeste a lo largo del tiempo, es significativo el hecho de que, cualquiera fuera el grado de desarrollo político y económico que alcanzaron, la incorporación nacional de la mayoría de la población y la consolidación del Estado de Derecho siguen constituyendo una asignatura pendiente, al tiempo que persiste el dualismo y la polarización socio-étnica en variados grados de intensidad, con raras excepciones. Por ejemplo, en Perú y Brasil alrededor del 60% de los indígenas y los negros, respectivamente, se encuentran debajo de la línea de pobreza, proporción que probablemente sea similar en otros casos latinoamericanos que tienen una parecida participación étnica. En el mismo sentido, es igualmente significativo que bajo cualquier régimen político, democrático o autoritario, las distintas políticas económicas, ortodoxas y heterodoxas, han contribuido a mantener y, muchas veces, a fortalecer esta situación estructural.

Julio Cotler, trabajo elaborado para el PRODDAL.

equiparación con los hombres (tabla 26, p. 113). Se nota una gradual incorporación de las mujeres al mercado de trabajo –de un 28,8 por ciento en 1990 a un 33,9 por ciento en 2000– y una reducción de la disparidad de ingresos con respecto a los hombres. Pero estos mismos datos indican que la participación laboral femenina sigue siendo relativamente baja y que las mujeres tienen, en promedio, ingresos sustancialmente menores que los hombres.

RECUADRO 26

La democracia étnica y el multiculturalismo

Como mujer maya y como ciudadana que ha trabajado en los procesos de construcción multicultural estoy consciente de lo que significa democracia, que se concibe desde el pueblo y para el pueblo. El problema principal de nuestras "democracias", al menos en América Latina, es que no son completas. Aparentan ser lo que no son, desde que fueron concebidas dentro de Estados monoculturales, excluyentes y con privilegios para unos pocos, en perjuicio de las mayorías. Nosotros, los indígenas y las indígenas, somos pacíficos, respetuosos y buscamos la armonía, no sólo entre los seres humanos sino también con otros seres y elementos de la naturaleza. Para los Pueblos Indígenas, la consulta, la participación y el consenso son un proceso de suma importancia para la toma de decisiones, por lo que en este sentido prevalece la decisión de la mayoría, como principio democrático, en donde todos los seres humanos somos iguales y tenemos los mismos derechos y obligaciones, por lo que deseamos que nuestros sistemas políticos se transformen para el beneficio de todos, en donde se les dé la igualdad de oportunidades y sin exclusiones de ninguna especie. Los Pueblos Indígenas colocan sus esperanzas en el futuro. Apuestan por la convivencia y coexistencia armoniosa y equitativa de las etnias, las culturas, las lenguas y las religiones. Que la Democracia sea incluyente, representativa, intercultural, es decir, respetuosa de las diferencias. La unidad de Guatemala y de otros países similares debe descansar en esa rica veta de la diversidad que se debe reflejar en una democracia étnica.

De Otilia Lux de Cojti, ex ministra de Cultura de Guatemala.

RECUADRO 27

La percepción ciudadana acerca de la igualdad ante la ley

Pese a los avances registrados en América Latina en la aprobación de normas constitucionales y legales para el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en desventaja social, las percepciones ciudadanas en esta materia sugieren que falta mucho por hacer para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley.

De acuerdo con los datos de Latinobarómetro 2002, la mayoría de las personas creen que los ricos siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos, con pocas variaciones entre sub-regiones y países. Por otra parte, mayorías similares opinan que los pobres, los inmigrantes y los indígenas experimentan serias desventajas legales. Esta situación está presente tanto en países con largas tradiciones democráticas como en aquellos de reciente transición a la democracia, así como en países con niveles distintos de logros en el Índice de Desarrollo Humano. Las percepciones ciudadanas sobre la situación legal de las mujeres son marcadamente mejores. En todos los países la mayoría de las personas cree que, hoy en día, las mujeres siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos. Esta mayoría oscila entre un mínimo de 54,8% en México y Bolivia y un máximo de 78,5% en Uruguay.

Para examinar en conjunto las percepciones sobre la capacidad de las personas pertenecientes a grupos vulnerables para hacer valer sus derechos se creó el indicador de percepción sobre la igualdad legal (ver www.democracia.undp.org). En todos los países latinoamericanos, sólo una minoría de personas tiene la percepción de que los grupos vulnerables siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos (en ninguno la proporción supera el 31%). El puntaje promedio del índice de percepción de igualdad legal en los países de América Latina tiende a ser bajo (2,19 puntos de 5 puntos posibles; mínimo, 1 punto).

PERCEPCIÓN SOBRE LA IGUALDAD LEGAL DE GRUPOS ESPECÍFICOS, 2002

TABLA 22

País	Siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos (1)			
	Mujer	Indígena	Pobre	Inmigrante
Argentina	69,7	9,1	7,9	21,4
Bolivia	54,8	21,2	13,9	38,5
Brasil	78,3	34,3	20,1	47,6
Chile	68,9	33,5	19,9	27,2
Colombia	70,3	22,1	18,1	24,1
Costa Rica	59,8	23,2	13,7	21,3
Ecuador	60,4	40,2	25,2	30,6
El Salvador	72,0	32,3	32,4	30,9
Guatemala	65,3	38,7	24,8	18,7
Honduras	69,8	34,6	23,5	25,1
México	54,8	7,5	5,6	9,9
Nicaragua	60,3	23,5	17,7	25,1
Panamá	65,6	10,5	10,7	21,0
Paraguay	71,5	15,0	10,9	54,1
Perú	61,9	16,0	11,6	55,4
República Dominicana	76,4	11,5	22,2	40,2
Uruguay	78,4	17,1	21,8	39,3
Venezuela	73,7	28,2	26,1	30,3
Centroamérica y México (2)	66,4	22,2	18,9	23,3
Región Andina	63,8	27,8	19,2	36,2
Mercosur y Chile	71,2	19,2	14,6	36,2
Región				
América Latina	**67,0**	**23,1**	**17,8**	**30,8**

Notas: El número de mujeres, indígenas, pobres e inmigrantes varía entre 18.040 y 19.489; n del índice = 17.359.

(1) Se incluyen las respuestas dadas a las alternativas "siempre" y "casi siempre" que se ofrecían en la pregunta.

(2) Incluye República Dominicana.

Fuente: Procesamiento de la pregunta p24u de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p24u: "Y siempre pensando en cómo funcionan las cosas en este país, ¿diría usted que en la práctica ['Una mujer', 'Un indígena', 'Un pobre', 'Un inmigrante'] logra hacer valer sus derechos siempre, casi siempre, casi nunca o nunca?"), en Latinobarómetro 2002.

Por último, las leyes orientadas a proteger a los niños en el área laboral son violadas frecuentemente (tabla 27, p. 113). En particular, se registra una alta incorporación laboral de niños de entre 5 y 14 años de edad y una fuerte incidencia de algunas formas de abuso, como el tráfico de niños y la pornografía infantil.

En resumen, la igualdad legal de los ciudadanos, y la protección contra la discriminación aún no se aplica con la debida firmeza y extensión en América Latina. Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección.

Derecho a la vida, la integridad física y la seguridad

Un segundo componente de los derechos civiles es la efectiva protección de los derechos a la vida, la integridad física y la seguridad. Un importante número de países todavía no acepta las obligaciones internacionales en esta materia y se observan rezagos en la ratificación de los respectivos tratados (tabla 28, p. 114).

La situación es particularmente preocupante con respecto al Protocolo sobre la abolición de la pena de muerte, pues doce de los dieciocho países no lo han ratificado y en Guatemala sigue vigente la pena de muerte para crímenes comunes. La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas también tiene baja ratificación. Se destacan los casos de Nicaragua, que no ha ratificado ninguno de los cuatro tratados relevantes, y de Honduras y la República Dominicana, que a la fecha sólo han ratificado uno de ellos.

Por el lado positivo, en términos de violencia militar la situación de América Latina contrasta muy favorablemente con otras regiones del mundo. Al comenzar el siglo XXI, el número de muertos por 100.000 habitantes en nuestra región es sensiblemente inferior al de África, Europa y Asia.[65] Hoy en día, Colombia es el único país latinoamericano donde subsiste un conflicto militar.

Desafortunadamente, otros tipos de violencia social y política siguen siendo un fenómeno común en la región, a pesar del advenimiento de regímenes democráticos. Uno de los temas centrales concierne a la capacidad de los Estados para garantizar los derechos humanos. En este plano, los datos muestran un mejoramiento respecto del período no democrático. Sin embargo, tratándose de derechos básicos que debe garantizar un estado democrático de derecho, se enciende una señal de alerta sobre esta situación en las democracias latinoamericanas.

Ciertamente, a partir del fin de los regímenes militares en el Cono Sur en la década de 1980 y la resolución de los conflictos armados en Centroamérica durante la década de 1990, se ha producido un mejoramiento en materia de privación injustificada de la libertad, tortura y asesinatos políticos. Con todo, la mejoría observada no ha tenido la magnitud que cabría esperar una vez eliminados los regímenes autoritarios y concluidas casi todas las situaciones de guerra. Existe una salvedad sustancial: las violaciones no obedecen, en su inmensa mayoría, a la acción deliberada y planificada del Estado, sino a la incapacidad (o, a veces, la falta de voluntad política) para asegurar la plena vigencia del estado de derecho y el monopolio de la fuerza por parte del Estado.

Otro tema relevante es la seguridad de los ciudadanos y la capacidad del Estado de proveer este bien público. Una seria deficiencia es que en no pocas de nuestras democracias el Estado no garantiza la seguridad física de amplios sectores de la población. Un indicador de esta situación es la alta tasa de homicidios dolosos, que en la región alcanza en promedio el nivel más alto del mundo, con 25,1 por 100.000 habitantes (tabla 29, p. 115).

En resumen, aunque la violencia militar ha disminuido significativamente, los notables avances en la democratización de los regímenes no han sido acompañados por avances similares en lo que respecta a los de-

65 Krug, 2002, p. 282.

RECUADRO 28

La petición ciudadana al sistema de administración de justicia

Las expectativas de las y los ciudadanos en relación con el sistema de administración de justicia de sus respectivos países son buenas. Dos terceras partes de ellos (66,5%) esperan que, de tener un problema que amerite acudir al sistema de justicia, éste se desempeñe positivamente en al menos una de las dimensiones de la justicia pronta y de la justicia cumplida.

La experiencia de quienes han entrado en contacto con el sistema de administración de justicia, aproximadamente el 20% del total, es distinta. Menos de la mitad de ellos fue capaz de plantear una demanda o lograr completar el proceso (40,3%). Las principales razones para desistir tienen que ver con la carencia de dinero, juicios lentos o tribunales alejados. Una tercera parte manifiesta que no fue tratada ni justa ni rápidamente, y manifiesta una extendida incidencia del "maltrato suave" (hacer largas filas, no le dieron información, trámites innecesarios). Sin embargo, sólo una minoría de personas con experiencia en el sistema de administración de justicia reporta haber sido víctima del "maltrato duro" (por ejemplo, coimas y discriminación). Finalmente, cuatro de cada diez dice haber acudido a las influencias o tenido que pedir dinero prestado para sus diligencias judiciales.

EXPERIENCIA DE LOS CIUDADANOS CON EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 2002

TABLA 23

	Situación	Porcentaje
Necesidad del sistema (1)	Ha requerido acudir al sistema de justicia	20,0
	No ha tenido problemas que requieran una demanda	80,0
Resultado obtenido (2)	No pudo plantear demanda o no pudo completar proceso	59,7
	Planteó demanda y completó proceso	40,3
Razones para desistir (3)	Barreras de acceso (8)	49,8
	Sin confianza en la justicia	11,3
	Otros(9)	38,9
Asistencia a tribunal (4)	Ha asistido a tribunal	17,4
	Nunca ha ido	82,6
Evaluación del proceso (5)	No actuaron ni justa ni rápidamente	33,0
	Actuaron rápidamente	9,7
	Actuaron justamente	24,7
	Actuaron justa y rápidamente	32,5
Evaluación del trato (6)	Malas experiencias leves y graves	18,7
	Malas experiencias graves (10)	18,3
	Malas experiencias leves (11)	61,1
	Sin malas experiencias (12)	2,0
Cosas que tuvo que hacer (7)	Acudió a influencias o pidió dinero prestado	39,1
	No necesitó influencia ni pedir dinero	60,9

Notas: n = 14.035 (necesidad del sistema); n = 19.533 (asistencia a tribunal).
(1) Según pregunta p15u. Se hace la consulta a todos los entrevistados. (2) Según pregunta p15u. Se basa únicamente en aquellas personas que sí han requerido acudir al sistema de justicia. (3) Según pregunta p16u. Se basa únicamente en aquellas personas que en la pregunta p15u indicaron que "no pudieron plantear la demanda o completar el proceso". (4) Según pregunta p17u. Se hace la consulta a todos los entrevistados. (5) Según pregunta p18u. Se basa únicamente en aquellas personas que han acudido a tribunales. (6) Según pregunta p19u. Se basa únicamente en aquellas personas que han acudido a tribunales. (7) Según pregunta p20u. Se basa únicamente en aquellas personas que han acudido a tribunales. (8) Agrupa las alternativas "Sin dinero", "Juicio tardaba mucho", "Tribunal alejado" y "No supo cómo hacerlo". (9) Agrupa las alternativas "Mejor un arreglo", "Varias de las anteriores" y "Ninguna de las anteriores". (10) Agrupa "Le pidieron propina" y "Se sintió discriminado, humillado o fueron descorteses e irrespetuosos en el trato". (11) Agrupa "Tuvo que hacer largas filas", "Le hicieron realizar trámites innecesarios" y "Le negaron información o le costó obtenerla". (12) Se supone que su experiencia fue positiva cuando el entrevistado no responde ninguna de las alternativas que se ofrecen en la pregunta.
Fuente: Procesamiento de preguntas incluidas en la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

rechos a la vida, la integridad, la discriminación y la seguridad. Las informaciones existentes, provenientes de diversas fuentes, ameritan realizar un cuidadoso seguimiento sobre la evolución de los derechos humanos y las distintas situaciones de violencia social en la región. Nos limitamos a señalar aquí, que más allá de los datos disponibles y sus metodologías de producción, sin duda existe una situación en torno al llamado núcleo básico de los derechos humanos que resulta preocupante. Esto constituye un desafío para nuestras instituciones, para los gobiernos que forman parte del sistema y para el futuro de las democracias en América Latina.

Administración de justicia

El sistema de administración de justicia, un tercer componente de la ciudadanía civil, es una pieza clave para la protección de los derechos de la población. Los recursos, tanto financieros como humanos, dedicados a los sistemas de administración de justicia ofrecen indicios importantes acerca del grado en que los Estados latinoamericanos defienden estos derechos ciudadanos.

Como lo muestran los datos en la tabla 30 (p. 116), el promedio regional de recursos destinados a la justicia es del 2,5 por ciento del presupuesto de los gobiernos nacionales, y en algunos casos es menor. Por otro lado, en ocho de los catorce países sobre los cuales existe información hay menos de un defensor público por cada 100.000 habitantes. Dado que la posibilidad de defensa en caso de un problema legal depende, para gran parte de la población, de la existencia de defensores públicos, este indicador es preocupante y apunta a una limitación al derecho a la debida defensa.

La magnitud de las deficiencias de los sistemas de administración de justicia en América Latina emerge con mayor contundencia cuando se observan indicadores sobre población carcelaria, presos sin condena y capacidad carcelaria existente (tabla 31, p. 117). La cantidad de personas privadas de libertad varía considerablemente de país a país. Algunos casos se destacan por la baja tasa de población carcelaria –Venezuela, Ecuador, Guatemala y Paraguay– y otros, por el contrario, por su muy alta tasa –Panamá, Costa Rica y Chile–.

El número promedio de presos en América Latina es de 145 por 100.000 habitantes, muy por debajo de los 686 presos por 100.000 habitantes de Estados Unidos. Aun así, los países de América Latina hacen mucho menos por respetar los derechos de los acusados y los presos. La cantidad de presos sin condena o procesados que pueblan las cárceles latinoamericanas es simplemente escandalosa: 54,8 por ciento de la población carcelaria, en tanto que la cifra comparable para Estados Unidos es de 18,8 por ciento. En varios países –Paraguay, Honduras y Uruguay–, esta tasa se encuentra por encima del 70 por ciento.

Las condiciones de vida de los privados de libertad en los países latinoamericanos también son notablemente peores que en Estados Unidos. Un indicador básico, el de hacinamiento, señala que en América Latina la población carcelaria excede la capacidad instalada en 38,2 por ciento, seis veces más que en Estados Unidos.

Libertad de prensa y derecho a la información

La libertad de prensa y el derecho a la información, un cuarto componente de la ciudadanía civil, son derechos civiles clásicos, importantes en sí mismos pero también en cuanto afectan fuertemente el ejercicio de otros derechos ciudadanos. Por ejemplo, la teoría democrática pone énfasis en la libertad de prensa como una condición para que el proceso electoral sea democrático y, en particular, para que sea realmente competitivo. La libertad de prensa y el derecho a la información son condiciones necesarias para que la sociedad tenga capacidad de fiscalizar al Estado y al gobierno, así como, en general, participar en los asuntos públicos. La situación en la región ha mejorado notoriamente en las últimas décadas a pesar de que en algunos casos hay percepciones un tanto desfavorables.

Una primera aproximación al tema, por medio de los datos de Freedom House sobre libertad de prensa, arroja ciertas conclusiones importantes (tabla 32, p. 118). El promedio para América Latina, en una escala de 100 puntos –que se construye luego de consultar paneles designados por cada una de las organizaciones–, da cuenta de percepcio-

nes y opiniones, e indica para la última década una situación de estancamiento. El contraste entre América Latina y Europa occidental es significativo y señala que la libertad de prensa en América Latina todavía enfrenta un déficit importante.

La situación varía entre los países. En este sentido es importante señalar que, aun con las obvias dificultades de medir la libertad de prensa, existe un considerable grado de acuerdo entre los datos de Freedom House y de Reporteros sin Fronteras –otra reconocida fuente de información sobre este tema–, por lo menos con respecto a los casos más favorables y los más problemáticos.

Un aspecto cercanamente vinculado a este tema es el de la vida misma de los periodistas. Sólo en cuatro países de la región ningún periodista ha perdido la vida en los últimos diez años (tabla 33, p. 118). El contraste con Europa occidental es, otra vez, notable.

El derecho de acceso a la información pública es legalmente reconocido en toda la región, con excepción de cinco países (tabla 34, p. 119).

En particular, en los últimos años se ha avanzado en cuanto al reconocimiento del hábeas data y hoy sólo restan siete países de América Latina donde este derecho aún no existe.

Un análisis más completo sobre este tema requeriría datos de los que hoy se carece, con el fin de tener una idea más precisa que la que hemos presentado acerca de las condiciones bajo las cuales las personas tienen acceso a este tipo de información.

Conclusiones sobre la ciudadanía civil: logros y deficiencias

- Los datos apuntan a ciertos logros significativos, especialmente en lo referente al reconocimiento legal de los derechos civiles en general, de las mujeres y de los pueblos indígenas.
- También existen avances en el respeto a los derechos humanos y la libertad de prensa.
- La igualdad legal y la protección contra la discriminación se encuentran comprometidas por las disparidades de su aplicación entre distintas categorías de ciudadanos.
- El derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad se ve limitado por los altos niveles de inseguridad ciudadana que se registran en la región.
- En general, el funcionamiento de la administración de la justicia no evita violaciones de los derechos de los acusados y los presos.

TABLA 24

TRATADOS DE LA ONU, LA OIT Y LA OEA: DERECHOS GENERALES Y DERECHOS DE CATEGORÍAS DE CIUDADANOS, 2002

Derecho	Tratado	Año	Número de países sin ratificar	Países sin ratificar
Derechos generales	Convenio Internacional de la ONU sobre Derechos Civiles y Políticos	1966	0	-
	Convenio Internacional de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	0	-
	Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica"	1969	0	-
Derechos laborales	Convención 29 de la OIT: Eliminación del Trabajo Forzoso y Compulsivo	1930	1	Bolivia
	Convención 87 de la OIT: Libertad de Asociación y Protección del Derecho de Organización	1948	2	Brasil, El Salvador
	Convención 98 de la OIT: Derecho a la Organización y a la Negociación Colectiva	1949	2	El Salvador, México
	Convención 105 de la OIT: Abolición del Trabajo Forzoso	1957	0	-
Derechos de mujeres	Convención 100 de la OIT: Igualdad en las Remuneraciones	1951	0	-
	Convención 111 de la OIT: Discriminación en el Empleo y el Trabajo	1958	0	-
	Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres	1979	0	-
	Convención Interamericana de Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, "Convención de Belén de Pará"	1994	0	-
Derechos de indígenas y grupos étnicos	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	1965	1	Panamá
	Convención de la OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales	1989	6	Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Rep. Dominicana, Uruguay
Derechos de menores	Convención de la OIT 138 sobre Edad Mínima	1973	2	México, Paraguay
	Convención de la ONU de los Derechos del Niño	1989	0	-
	Convención de la OIT 182 sobre Peores Formas del Trabajo Infantil	1999	3	Bolivia, Colombia, Venezuela

Notas: El guión corto (-) indica que el dato no es aplicable. La información sobre los derechos de indígenas y minorías étnicas está actualizada al 24 de noviembre de 2002. El resto de la información está actualizada al 1º de abril de 2003.

Fuentes: ONU 2003a, OIT 2003, y OEA 2003.

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 2000

TABLA 25

País	Constitución	Derechos constitucionales	
		Derechos multiculturales	Existencia de derechos relacionados con el uso del idioma
Argentina	1853/1994	Débiles	No, pero no existe idioma oficial
Bolivia	1967/1994	Sí	No, pero no existe idioma oficial
Brasil	1988	No	No, el portugués es el idioma oficial
Chile (*)	1980	No	No, pero no existe idioma oficial
Colombia	1991	Sí	Sí, el castellano es el idioma oficial, pero las lenguas indígenas y los dialectos son oficiales en sus territorios
Costa Rica	1949	No	No, el castellano es el idioma oficial
Ecuador	1998	Sí	Sí, el castellano es el idioma oficial, pero las lenguas indígenas son para uso oficial restringido
El Salvador	1983/1992	No	No, pero las "lenguas autóctonas" son respetadas
Guatemala	1985	Sí	Sí, las lenguas indígenas tienen estatus oficial en las áreas en donde son habladas
Honduras	1982	No	No, el castellano es el idioma oficial
México	1917/1992	Sí	No, pero se promueven las lenguas indígenas
Nicaragua	1987/1995	Sí	Sí, los idiomas de las comunidades de la costa atlántica son oficiales en esas regiones
Panamá	1972/1978/1983/1993/1994	Sí	No, pero las "lenguas aborígenes" son conservadas y difundidas
Paraguay	1992	Sí	Sí, el guaraní es un idioma oficial
Perú	1993	Sí	Sí, el castellano es el idioma oficial, pero las lenguas indígenas son de uso oficial en las áreas en donde predominan
Rep. Dominicana	..	..	..
Uruguay	1967/1997	No	No
Venezuela	1999	Sí	Sí, las lenguas indígenas son de uso oficial para los indígenas y deben ser respetadas en todo el territorio

Notas: Las fechas de las constituciones se refieren a los documentos originales y a su última reforma o enmienda. Los derechos multiculturales se refieren a si las múltiples identidades étnicas son reconocidas por el Estado. Los derechos referidos en este cuadro son considerados, a veces, como derechos colectivos, y no estrictamente derechos civiles.

(*) En Chile la Ley Indígena Nº 19.253 de octubre de 1993 establece la promoción de las culturas e idiomas indígenos y sistemas de educación intercultural bilingüe (art. 39), y garantiza el uso de lenguas indígenas en juicios (art. 74).

Fuentes: OIT 2002b; Barié 2000, pp. 42, 572-574; Van Cott 2003, y Universidad de Georgetown y OEA 2002.

MUJERES EN EL MERCADO LABORAL, 1990-2000

TABLA 26

Participación en la actividad económica

1990			1995			2000		
Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
49,37	70,30	28,81	50,77	70,55	31,32	52,23	70,86	33,93

Disparidad salarial por género
(ingreso promedio en áreas urbanas)

Principios de los 90		Mediados de los 90		Finales de los 90	
PEA	asalariados	PEA	asalariados	PEA	asalariados
61,99	70,89	64,90	72,23	67,34	77,89

Notas: Los datos sobre disparidad salarial por género representan el porcentaje del ingreso masculino recibido por las mujeres. La columna PEA (Población Económicamente Activa) compara diferencias de ingreso entre hombres y mujeres en el contexto de la PEA global. La columna "asalariados" compara las diferencias salariales entre hombres y mujeres únicamente en el contexto de la población asalariada. Las cifras regionales son el promedio o término medio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año.
Fuentes: CEPAL 2001a, pp. 201-202, cuadro 8; 2002b, pp. 201-202, cuadro 8; y 2003, pp. 20-21, cuadro 15.

TABLA 27

INCIDENCIA DEL ABUSO A MENORES EN LAS DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO, 2000

	Niños económicamente activos (5-14 años)		Niños implicados en las peores formas de trabajo infantil				
Región	número de niños (en millones)	proporción que trabaja (%)	tráfico (en miles)	trabajo forzado y servil (en miles)	conflicto armado (en miles)	prostitución y pornografía (en miles)	actividades ilícitas (en miles)
Economías desarrolladas	2,5	2	..	..	1	420	110
Asia y el Pacífico	127,3	19	250	5.500	120	590	220
África subsahariana	48,0	29	..	..	..	..	..
Oriente Medio y Norte de África	13,4	15	..	..	..	..	..
África	..	..	200	210	120	50	..
América Latina y el Caribe	17,4	16	550	3	30	750	260

Notas: La proporción que trabaja se refiere al número de niños que trabajan en proporción al número total de niños. Las cifras sobre niños implicados en las "peores formas de trabajo" son estimaciones.
Fuentes: IPEC-SIMPOC 2002, p. 17, cuadro 2, y p. 27, cuadro 10.

TABLA 28

TRATADOS DE LA ONU Y LA OEA SOBRE DERECHOS CIVILES FUNDAMENTALES, 2003

Tratado	Año	Número de países sin ratificar	Países sin ratificar
Convención de la ONU contra la tortura y otras formas de trato y castigo crueles, inhumanos o degradantes	1984	2	Nicaragua, República Dominicana
Convención Interamericana de la OEA para prevenir y castigar la tortura	1995	3	Bolivia, Honduras, Nicaragua
Protocolo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos para abolir la pena de muerte	1990	12	Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzosa de Personas	1994	9	Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana

Nota: La información está actualizada al 1º de abril de 2003.
Fuentes: ONU 2003, y OEA 2003.

TABLA 29

HOMICIDIOS DOLOSOS EN AMÉRICA LATINA Y OTRAS PARTES DEL MUNDO, C. 2000

País	Año	Nº de muertes	Nº de muertes por 100.000 habitantes
Argentina	2001	3.048	8,20
Bolivia	2000	2.558	32,00
Brasil	2001	39.618	23,00
Chile	2001	699	4,50
Colombia	2000	29.555	70,00
Costa Rica	1999	245	6,20
Ecuador	1999	3.217	25,90
El Salvador	2001	2.196	34,30
Guatemala	1994	3.239	33,30
Honduras	1998	9.241	154,02
México	2000	13.829	14,00
Nicaragua	1998	1.157	24,10
Panamá	1998	54	2,00
Paraguay	2001	890	15,60
Perú	2001	1.298	5,00
Rep. Dominicana	1998	1.121	15,80
Uruguay	2000	154	4,60
Venezuela	2000	8.022	33,20
América Latina	**c. 1997**	**109.135**	**25,10**
Referentes extrarregionales			
Europa occidental	c. 2000	4.519	1,40
Mediterráneo del este	c. 1995-1999	31.000	7,10
Asia del sur y del este	c. 1995-1999	78.000	5,80
África	c. 1995-1999	116.000	22,20
Pacífico occidental	c. 1995-1999	59.000	5,10
Mundo	c. 1995-1999	521.000	8,80

Nota: Las cifras regionales son la suma de todos los casos en los que existen datos disponibles, y reflejan un promedio no-ponderado. El número de homicidios para El Salvador y Honduras es estimado. El número de homicidios por 100.000 ha sido calculado con datos de población de la ONU. Europa occidental no incluye a Luxemburgo ni al Reino Unido.
Fuentes: Interpol 2004, UNODC 2002; Krug 2002, pp. 274, 308-312.

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS DEDICADOS AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 2001

TABLA 30

País	Recursos financieros		Número de jueces		Número de defensores públicos		
	Año	% presupuesto nacional	Año	Número de jueces por 100.000 habitantes	Año	Número de defensores públicos	Número de defensores públicos por 100.000 habitantes
Argentina	2000	3,2	2000	11,1	2001	857	2,3
Bolivia	2001	1,5	2002	9,1	2001	82	0,9
Brasil	2000	2,1	2000	3,6	2001	3.000	1,7
Chile	2002	0,9	2002	5,0	2004	417	2,7
Colombia	2002	1,2	2002	7,4	2000	1.126	2,7
Costa Rica	2001	5,2	2001	16,0	2001	128	3,2
Ecuador	2001	1,5	2002	5,6	2001	33	0,3
El Salvador	2002	4,5	2002	9,2	2001	274	4,3
Guatemala	2002	3,4	2002	6,0	2001	92	0,8
Honduras	2002	7,2	2002	8,2	2002	200	3,0
México (*)	2000	1,0	2000	0,7	2001	686	0,7
Nicaragua	2001	2,9	2001	6,0	2001	15	0,3
Panamá	2000	2,6	2002	8,0	2001	48	1,7
Paraguay	2001	1,6	2001	10,5	2001	200	3,6
Perú	2002	1,5	2002	6,0	2001	263	1,0
Rep. Dominicana	2001	1,4	2001	7,0	2001	39	0,5
Uruguay	2001	1,6	2000	15,5	2001	74	2,2
Venezuela	2002	1,4	2000	6,1	1998	159	0,7
América Latina		**2,5**		**4,9**			**1,5**

Notas: El número de jueces para México se refiere únicamente al nivel federal. Los datos sobre abogados públicos para la Argentina se refieren al total del personal y para Brasil son estimados. Los datos regionales para el porcentaje del presupuesto no son ponderados; el número de defensores públicos es el promedio ponderado o la media de todos los casos.

Fuentes: CEJA, 2003a y 2003b; Banco Mundial, Legal and Judicial Reform Practice Group 2003; Programa Integral de Reforma Judicial 2003; PNUD 2002b, p. 91; UNODC 2002; Comisión Andina de Juristas 2000, p. 313; Poder Judicial, República Oriental del Uruguay 2002: 25; Defensoria Pública da União, Brasil 2001; Suprema Corte de Justicia, República de El Salvador 2003; Proyecto Estado de la Nación (en prensa); Martínez 1997; y ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2001 y 2002.

POBLACIÓN CARCELARIA, PRESOS SIN CONDENA Y HACINAMIENTO, 2000

TABLA 31

País	Año	Total de población carcelaria (incluye detenidos sin proceso y en libertad condicional)	Tasa de población carcelaria (por 100.000 habitantes)	Detenidos sin proceso/en libertad condicional (porcentaje de la población carcelaria)	Nivel de ocupación (sobre la base de la capacidad oficial)
Argentina	1999	38.604	107	55,2	119,9
Bolivia	1999	8.315	102	36,0	162,5
Brasil	2002	240.107	137	33,7	132,0
Chile	2002	33.098	204	40,4	134,3
Colombia	2001	54.034	126	41,1	136,5
Costa Rica	1999	8.526	229	39,5	109,6
Ecuador	2002	7.716	59	69,9	115,0
El Salvador	2002	10.278	158	49,7	167,5
Guatemala	1999	8.460	71	60,9	112,9
Honduras	2002	11.502	172	78,5	207,6
México	2000	154.765	156	41,2	127,8
Nicaragua	1999	7.198	143	30,8	113,0
Panamá	2002	10.423	359	55,3	136,5
Paraguay	1999	4.088	75	92,7	151,0
Perú	1999	27.472	104	67,2	137,8
República Dominicana	2002	27.493	178	64,5	175,3
Uruguay	2002	5.629	166	72,5	150,8
Venezuela	2000	15.107	62	57,5	97,2
América Latina	**c. 2000**	**36.705**	**145**	**54,8**	**138,2**
Referente extrarregional					
Estados Unidos	2001	1.962.220	686	18,8	106,4

Nota: Las cifras regionales son el promedio de los casos.

Fuentes: Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2003. Los datos sobre nivel de ocupación para la Argentina son tomados de CELS 2001, cap. 2, fig. 2.4, y corresponden al año 2000.

TABLA 32

LIBERTAD DE PRENSA, 2001-2002

País	Freedom House 2002	Reporteros sin Fronteras 2001-2002
Argentina	39	12,0
Bolivia	30	14,5
Brasil	38	18,8
Chile	22	6,5
Colombia	63	40,8
Costa Rica	14	4,3
Ecuador	41	5,5
El Salvador	38	8,8
Guatemala	58	27,3
Honduras	51	..
México	38	24,8
Nicaragua	40	..
Panamá	34	15,5
Paraguay	55	8,5
Perú	35	9,5
Rep. Dominicana	33	..
Uruguay	30	6,0
Venezuela	68	25,0
América Latina	**40,4**	**15,2**

Notas: Las escalas de libertad de prensa de Freedom House y de Reporteros sin Fronteras van de 0 a 100, las cifras más bajas indican el mayor grado de libertad. La información de Reporteros sin Fronteras cubre el período septiembre 2001-octubre 2002. Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible.
Fuentes: Karlekar 2003, y Reporteros sin Fronteras 2003.

TABLA 33

MUERTE DE PERIODISTAS, 1993-2002

País	1993-1997	1998-2002
Argentina	1	1
Bolivia	0	1
Brasil	6	4
Chile	0	0
Colombia	13	18
Costa Rica	0	1
Ecuador	0	0
El Salvador	1	0
Guatemala	2	2
Honduras	1	0
México	5	3
Nicaragua	0	0
Panamá	0	0
Paraguay	0	1
Perú	1	0
Rep. Dominicana	1	0
Uruguay	0	1
Venezuela	1	1
Región		
América Latina	**32**	**33**
Europa occidental	**1**	**2**

Nota: Los índices miden únicamente el número de casos claramente confirmados de periodistas asesinados en cumplimiento del deber, sea por represalia directa por su trabajo o por fuego cruzado.
Fuente: CPI 2003.

DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y HÁBEAS DATA, 2002

TABLA 34

País	Derecho al acceso a la información pública	Hábeas data	
		Opción legal	Año de adopción
Argentina	Sí	Sí	1994
Bolivia	No	No	..
Brasil	Sí	Sí	1988
Chile	Sí, pero ambigua	No	..
Colombia	Sí	Sí	1997
Costa Rica	No	No	..
Ecuador	No	Sí	1996
El Salvador	No	No	..
Guatemala	Sí	Sí	1995
Honduras	Sí	No	..
México	Sí	Sí	2002
Nicaragua	Sí, pero ambigua	Sí	1995
Panamá	Sí	Sí	2002
Paraguay	No	Sí	1992
Perú	Sí	Sí	1993
Rep. Dominicana	Sí	No	..
Uruguay	No	No	..
Venezuela	Sí	Sí	1999

Notas: La expresión "derecho al acceso a la información pública" se refiere al derecho a obtener información de manos estatales sobre el manejo de los asuntos públicos. La expresión "Hábeas data" se refiere a una acción que garantice el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas, referida a su persona o a su propiedad, y en caso de ser necesaria la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar tal información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales. Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible.
Fuentes: OEA-CIDH, Relatoría para la Libertad de Expresión 2001, cap. 3, cuadro 1; y Guadamuz 2000 y 2001.

Ciudadanía social

La ciudadanía social refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. A diferencia de los otros tipos de ciudadanía, la ciudadanía social no siempre tiene una clara base legal en las constituciones y legislaciones nacionales, y su aceptación internacional, mediante convenios o tratados, es menos difundida.[66] La acción constante de la sociedad civil, sin embargo, ha permitido no sólo avanzar en el debate, sino en la permanente movilización para lograr que la ciudadanía social sea un efectivo componente de la ciudadanía integral.

En ámbitos académicos y políticos existen debates acerca de cuáles deberían ser los contenidos de la ciudadanía social. De esos debates ha surgido un cierto consenso respecto de los componentes básicos de esa ciudadanía. En este sentido, el aporte que han hecho los informes de desarrollo humano[67] ha sido importante.

Los derechos a la salud y a la educación son considerados componentes básicos de la ciudadanía social. A su vez, la falta de empleo, la pobreza y la desigualdad han sido ampliamente reconocidas como aspectos que obstaculizan la integración de los individuos en la sociedad. En condiciones de extrema pobreza y desigualdad se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales.

A continuación presentamos algunos indicadores centrales de la ciudadanía social: salud, educación, empleo, pobreza y desigualdad, agrupados en las dos dimensiones indicadas en el recuadro 30. La lectura de estos indicadores nos dará una aproximación a la capacidad efectiva de ejercicio de la ciudadanía en América Latina.

Los datos sobre la ciudadanía social muestran que la mayoría de los países de América Latina exhibe severas deficiencias que afectan a importantes y, en ocasiones, mayoritarios segmentos de sus poblaciones. Todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial y dieciséis de un total de dieciocho pueden ser catalogados como sumamente desiguales. En quince casos, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza, y en siete, la proporción de pobres supera el 50 por ciento.

Necesidades básicas

En esta dimensión se registran algunos avances, aunque los indicadores continúan aún distantes de lo deseable. Se observan en la región mejoras en los indicadores de desnutrición infantil y analfabetismo y tres países –Chile, Costa Rica y Uruguay– se destacan por tener niveles relativamente bajos de estos problemas.

Específicamente, la desnutrición infantil ha disminuido en trece países, de manera notable en Brasil, Guatemala y Bolivia. Pero aún afecta a más del 5 por ciento de los niños en dieciséis de los dieciocho países y, en siete de éstos, al menos uno de cada cinco niños sufre de desnutrición (tabla 35, p. 127).

La tasa de analfabetismo se redujo en todos los países de la región, registrándose

RECUADRO 29

Ciudadanos pobres y desiguales

Éste es un problema en todos lados. Vimos que es inherente a la dimensión burocrática del Estado; es más severo y sistemático cuando el "sujeto" de estas relaciones está afligido por pobreza y desigualdad severa y extendida. Estos males cultivan el autoritarismo social, extensamente practicado en América Latina por ricos y poderosos, y repercuten en la manera que las burocracias del Estado tratan a muchos individuos. Ésta es, creo, otra dimensión crucial de la calidad de la democracia; en América Latina, con sus profundas y persistentes desigualdades, esta dimensión es una de las más deficientes.

Guillermo O'Donnell, trabajo elaborado para el PRODDAL.

66 Por ejemplo, el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, denominado Protocolo de San Salvador fue suscripto recién en 1988.
67 Sobre el impacto de la desigualdad y la pobreza sobre las capacidades de los ciudadanos, ver Sen, 1999b, pp. 20-24 y capítulo 4. Sobre la salud y la educación como dos necesidades básicas, ver PNUD, 2002c, pp. 252-253.

los avances más grandes en Guatemala, Bolivia, El Salvador y Honduras. Sin embargo, el analfabetismo todavía alcanza a más del 5 por ciento de la población mayor de quince años en catorce de los dieciocho países, y en cuatro de ellos alcanza a 20 por ciento o más (tabla 36, p. 128).

Los logros en materia de reducción de la desnutrición infantil y del analfabetismo evidencian que, en muchos casos, estas deficiencias relacionadas con la ciudadanía social han podido ser atendidas con resultados positivos en los últimos años.

Otros indicadores, como mortalidad infantil (tabla 37, p. 129), expectativa de vida (tabla 38, p. 130) y nivel de escolarización (tabla 39, p. 131), también permiten observar algunos avances, aunque en ocasiones el nivel de la mejoría resulta escaso frente a la extensión y profundidad de los déficit existentes.

En materia de indicadores de salud y educación existe una tendencia general positiva en la región. No obstante, es necesario ser cautos en la valoración de estos indicadores. Hay otros datos disponibles que ponen en duda algunos de los indicadores aquí utilizados. En este sentido, el estudio "Aptitudes lingüísticas para el mundo de mañana", realizado por la OCDE y la UNESCO, que comprendió a cuarenta y un países, muestra que, aunque alfabetizados, un número importantísimo –casi la mitad– de los alumnos de Latinoamérica no tiene real capacidad de leer y entender lo que lee (tabla 40, p. 131). Los seis países latinoamericanos incluidos en el estudio se encuentran entre los últimos lugares en los índices de calidad educativa y de desempeño de los alumnos.

Integración social

En esta dimensión se evidencian las más graves carencias de la ciudadanía social en América Latina. Los problemas de empleo, pobreza y desigualdad registran niveles muy altos. Tanto es así que aun cuando es posible notar ciertas mejorías, como en el caso de la pobreza, ello resulta insuficiente para dejar de caracterizar la situación como sumamente grave. La situación del empleo ha desmejorado y los niveles de desigualdad se han mantenido estacionarios o han aumentado. El nivel de desempleo de América Latina se ubica entre los más altos del mundo y el de desigualdad es el más alto del mundo.

En la medida que la ciudadanía social contiene un componente económico, el empleo constituye para la mayoría de la población un pilar básico de su ciudadanía. El trabajo es la forma en que los ciudadanos aportan a la producción de la sociedad y por la cual se hacen de los medios que les permiten gozar de sus derechos. Para la enorme mayoría de los latinoamericanos, el empleo es la vía para enfrentar la pobreza y salir de ella. Sin embargo, con frecuencia esta expectativa no se satisface, lo que constituye un tremendo desafío para la política y la democracia en la región.

En América Latina todo indica que el empleo ha perdido calidad y fuerza como medio de inserción social. Como señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): "El empleo constituye el vínculo más importante entre desarrollo económico y desarrollo social por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera el 80 por ciento del total). La exclusión y la segmentación derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región".[68]

RECUADRO 30

Dimensiones de la ciudadanía social

Dimensión	Cuestiones relevantes
Necesidades básicas	Salud y educación
Integración social	Empleo, pobreza y desigualdad

68 "Globalización y desarrollo social", alocución del secretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en el II Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos, Santiago, Chile, 22-23 de abril de 2002.

RECUADRO 31

Inserción genuina para los "supernumerarios"

Casi todo el mundo recusa abiertamente el modelo de "sociedad dual". Pero muchos le abren las puertas celebrando cualquier realización –desde el desarrollo de un sector de "utilidad social" hasta la apertura de "nuevos yacimientos de empleo"– siempre y cuando procure alguna actividad a los supernumerarios. Ahora bien, si uno se ubica en la problemática de la integración social, no se trata sólo de procurar ocupación a todos, sino también un estatuto.

Robert Castel, 1995, pp. 454-455.

Como ya hemos señalado, la situación del empleo se ha agravado en América Latina.[69] La tasa de desocupación abierta (ponderada) en 2002 fue del 9,4 por ciento, el nivel más alto desde que se dispone de cifras confiables (tabla 41, p. 132).

La tasa de desempleo urbano cayó en Ecuador y, más levemente, en Colombia, El Salvador, Panamá y Chile. En cambio, aumentó en la Argentina, Venezuela, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay.

Entre los jóvenes latinoamericanos, la tasa de desocupación, en la mayoría de los países de la región, duplica o casi duplica el promedio nacional de desocupación (tabla 42, p. 133).

Por su parte, disminuyó la cobertura social a los trabajadores y creció el empleo informal: siete de cada diez nuevos empleos creados en la región desde 1990 corresponden al sector informal. Además, sólo seis de cada diez nuevos empleos generados desde 1990 en el sector formal tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Esta situación plantea una seria alarma sobre el futuro de nuestras sociedades: muchos de los latinoamericanos, además de las carencias que sufren actualmente, están afectados por el riesgo de desprotección al llegar a la edad de retiro (tablas 43 y 44, p. 134).

La expansión de la informalidad es un elocuente indicador de la crisis del empleo. Además, es una respuesta inapropiada para paliar el desempleo, ya que crea ocupaciones de baja calidad y baja utilidad social, que son generalmente insuficientes para constituirse en formas de integración social que garanticen mínimos umbrales de bienestar.

Según datos de la OIT, en 1990 el déficit primario del trabajo decente[70] alcanzaba al 49,5 por ciento de la fuerza de trabajo urbana de América Latina. En 2002 subió al 50,5 por ciento. El aumento del déficit alcanza al 15,7 por ciento de la fuerza de trabajo. En 2002, el déficit primario de trabajo decente afectaba a 93 millones de trabajadores en la región, 30 millones más que en 1990. La brecha de empleo se amplió, afectando a 21 millones de trabajadores entre desempleados e informales y la brecha de protección social creció afectando a nueve millones de nuevos trabajadores ocupados (básicamente informales).[71]

La pobreza ha disminuido en once países, en especial en Chile, Panamá y Brasil. Pero en quince de los dieciocho países considerados, un cuarto de la población vive bajo la línea de pobreza, y en siete de éstos, más del cincuenta por ciento de la población es pobre (tabla 45, p. 135).

Pero, como sostiene José Nun, "el tema no se reduce al acceso marginal a los derechos de ciudadanía por parte de los 'pobres estructurales'. Abundan hoy en las áreas más modernizadas de América Latina mutaciones muy profundas en los sistemas de

69 OIT, Oficina Regional para las Américas, 2002.

70 El déficit primario del trabajo decente es un indicador que elaboró y calcula la OIT. Para ello examina la evolución de las brechas de empleo y seguridad social. Para estimar la *brecha de empleo* toma dos componentes: desempleo e informalidad. El primero corresponde a la diferencia de la tasa de desempleo real y el promedio de un período de treinta años (1950-1980) que arroja la denominada tasa de desempleo "histórica". El segundo componente toma en cuenta los ocupados en actividades informales de baja calidad (baja productividad, niveles de ingresos volátiles y cercanos a la línea de pobreza, inestabilidad laboral). Para el cálculo de la brecha de protección social se considera de entre los empleados en los sectores formal e informal, aquellos que no cotizan a la seguridad social. La sumatoria de las brechas de empleo y protección social determina el *déficit primario de trabajo decente*. OIT, Oficina Regional para las Américas, 2002, pp. 30-31.

71 OIT, Oficina Regional para las Américas, 2002, pp. 31-32.

RECUADRO 32

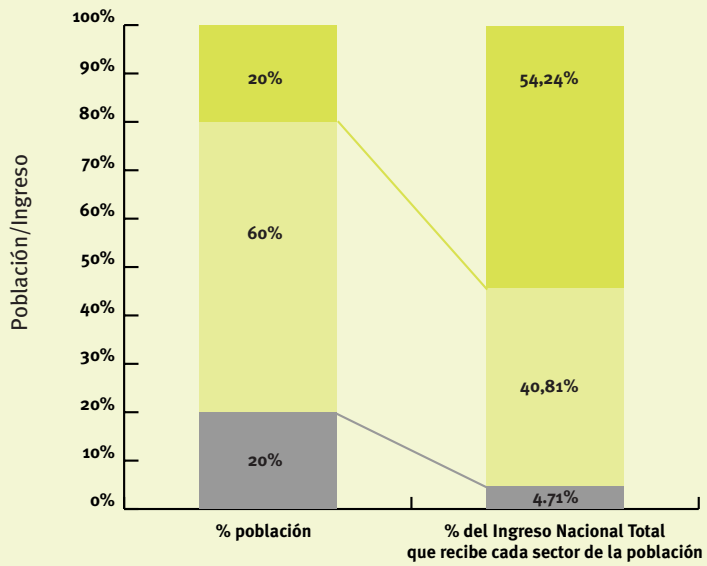
El rol de la sociedad civil

Los invisibles en las sociedades latinoamericanas [son] aquellos que no forman parte de las sociedades civiles, simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social y forma de lucha para afirmarse, defenderse, para conquistar derechos y reconocimiento público. Son los políticamente destituidos de todo poder real. En aras de la verdad, es necesario reconocer el avance de la ciudadanía formal, aquella con derecho al voto, particularmente en el período de reciente democratización. Pero tener el derecho político al voto no es lo mismo que ser ciudadano, exactamente por lo que mencioné más arriba, en cuanto a la inclusión y a la garantía práctica de derechos fundamentales, no sólo civiles y políticos, sino también el derecho al trabajo y al ingreso, a comida, casa, salud, educación, etc. Entre el 30 y el 60% de la población de nuestros países padece alguna forma de exclusión social, negadora de su ciudadanía. Éstos, cuando no logran organizarse y luchar, para volver a incluirse políticamente y a tener alguna perspectiva de cambio en la situación generadora de desigualdad, pobreza y exclusión social, constituyen el enorme contingente de invisibles de nuestras sociedades. Pierden las sociedades civiles y pierde la democracia. Pero si por alguna razón los grupos de invisibles se organizan, gana la sociedad civil y gana la democracia, pues su presencia como actores concretos es la condición indispensable de su inclusión sostenida en la ciudadanía. [...]
[A]fianzar la democracia [...] pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto simplemente porque no pueden existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que éstos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando nuestra realidad de millones y millones que aún permanecen fuera del sistema, sin que su ciudadanía haya sido reconocida; se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos de su propia inclusión, iniciando un proceso virtuoso de rupturas y de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenido. Nunca está de más recordar que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, casi en la exclusión social, no son ontológica o necesariamente democráticos. Al igual que todos los sujetos sociales, éstos necesitan tornarse democráticos con el proceso mismo por el cual se tornan sujetos. La cuestión crucial es el entramado social organizativo, en base al cual un grupo –de miembros de favelas o de campesinos sin tierra, por ejemplo– desarrolla su identidad, construye su visión del mundo, se hace consciente de los derechos y la importancia de su participación, formula propuestas y estrategias. En el proceso, literalmente, adquieren poder de ciudadanía, aun si están lejos de cambiar efectivamente el conjunto de relaciones que los excluyen. Entendiendo el *empowering* como conquista de poder ciudadano –de visibilidad de los hasta entonces invisibles en las relaciones constitutivas del poder– estamos hablando de lo que ganan el grupo, la sociedad civil y la democracia. El proceso de "empoderamiento" trae consigo nuevas organizaciones, una cultura democrática de derechos y una real capacidad de incidencia en la lucha política. Lo que se constata en América Latina es que el atropellamiento de la democratización por parte de la globalización neoliberal estancó e incluso hizo retroceder procesos consistentes de emergencia de nuevos sujetos. La lucha contra esta globalización, por el contrario, está destapando las contradicciones que permiten nuevamente la emergencia de estos sectores. Sin embargo, el cuadro es nuevo y depende de cómo la mayor segmentación producida entre incluidos y excluidos es vista y vivida en las diferentes sociedades. Las grandes ciudades de América Latina no están sólo constituidas por partes, como el Río de Janeiro del asfalto y de las favelas. Una parte puede darle la espalda a la otra, ignorándola y despreciándola.

Cándido Grzybowski, trabajo elaborado para el PRODDAL, 2002.

GRÁFICO 4

Distribución del ingreso en América Latina, 2002



Nota: Los datos están ponderados por población y se elaboraron sobre la base de los últimos datos disponibles de distribución del ingreso de los hogares urbanos, por quintiles y deciles como porcentajes del ingreso nacional total. La información de la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela corresponde al año 2002. Para Brasil, El Salvador, Nicaragua y Paraguay se utilizaron datos de 2001. Finalmente, los datos de Chile corresponden al año 2000, mientras que los de Perú a 1999. La sumatoria de la columna de la distribución del ingreso no suma 100% debido a que la distribución del ingreso dividida por quintiles y deciles para algunos países tampoco suma 100%.
Fuente: CEPAL, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadística y Proyecciones Económicas.

producción y de empleo que conducen al incremento de la desocupación y de la subocupación y a una extendida crisis de los lazos sociales y políticos. Esto genera otra clase de baja calidad, provocada más bien por una suerte de desafiliación ciudadana de quienes ya estuvieron integrados, la de los 'nuevos pobres'".[72]

Entre 1991 y 2000, quince de los dieciocho países lograron avances en su crecimiento económico per cápita. Y trece países lograron alguna reducción en el nivel de la pobreza (de hecho, sólo la Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela empeoraron). Por otra parte, sólo Bolivia, Honduras, Panamá y Uruguay lograron bajar la desigualdad.[73] Hay razones para sostener que sólo si se disminuye la desigualdad se podrá seguir disminuyendo la pobreza, así como que la disminución de la desigualdad tiende a mejorar la posibilidad de crecer económicamente a ritmos aceptables (gráfico 4).

La posibilidad de mayor igualdad se vincula a la fortaleza de la democracia. El cumplimiento de los objetivos sociales del desarrollo, especialmente del desarrollo humano, no se puede lograr sólo mediante el funcionamiento de los mercados. El impulso por la igualdad no viene del mercado sino de la promesa implícita en la democracia. La igualdad de los ciudadanos fortalece y consolida la democracia.

La sociedad civil como promotora de la ciudadanía social

Los problemas y dificultades que han encontrado los estados de bienestar para seguir adelante con la protección de sus ciudadanos, así como la difusión de la acción de las grandes organizaciones no gubernamentales (ONG) que buscan atenuar los efectos de la pobreza, permitieron inicialmente la expansión de organizaciones voluntarias, que, poco a poco, extendieron el campo de su acción a una buena cantidad de áreas que preocupan respecto del bienestar de los ciudadanos.

El crecimiento de la sociedad civil recibió mayor impulso en los países afectados por dictaduras, donde los partidos políticos no podían expresar las demandas ciudadanas, o en las zonas, tanto urbanas como rurales, donde el Estado dejó de atender adecuadamente necesidades básicas en salud, educación, apoyo a sectores en riesgo, entre otros.

Pero también ha florecido una cantidad importante de organizaciones dedicadas a la promoción de los valores cívicos que velan por la inscripción de los ciudadanos, por la realización de elecciones limpias y trabajan para me-

72 Nun, José, texto producido para el PRODDAL, 2002.

73 *Reducir el nivel de la pobreza* significa bajar el porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza (basado en la medida de la encuesta de hogares). La desigualdad se mide por el coeficiente de Gini. Ambas medidas se toman del año 1991 (o año más cercano) y se contrastan con las de 2000.

RECUADRO 33

La decencia como valor colectivo

Lo que voy a sugerir es vincular la superación de la pobreza y la desigualdad con algo que se podría argumentar que constituye un interés público general: la democracia. Ahora bien, ¿por qué habría de interesarles la democracia a los privilegiados? [...] El argumento moral y político valedero es que la democracia se funda en valores que exigen una actitud respetuosa hacia la dignidad y la autonomía de cada ser humano; nada más y nada menos [...] el principal aglutinante sólo puede ser un motivo ético: el tratamiento decente que merece todo ser humano. Un motivo adicional es de interés público: el mejoramiento de la calidad de nuestras democracias equivale a avanzar hacia el logro de esa decencia como un valor colectivo de toda la sociedad.

G. O'Donnell, 1999c, p. 82.

jorar la acción de los partidos, los movimientos políticos y las instituciones representativas.

En el campo de la acción práctica para reducir la pobreza, muchas ONG (en rigor, diríamos *no estatales*) asumen funciones que hasta entonces se suponía eran responsabilidad del Estado. Actualmente, una parte relevante de las políticas públicas sociales son llevadas adelante por ONG en acuerdo con las instituciones estatales.

La acción de estas organizaciones ha aumentado el nivel participativo de los habitantes. En muchos casos, la organización de la sociedad civil apunta a promover valores democráticos en su práctica corriente y alcanza también a la forma en que se toman decisiones.

Si bien se necesita una vigorosa acción estatal para recuperar políticas sociales universales, comprehensivas de la totalidad de la ciudadanía y que atiendan a las necesidades básicas de la población, deberían llevarse adelante incluyendo la dimensión participativa que aportan las diversas organizaciones de la sociedad civil, que pueden evitar los vicios burocráticos que condujeron al estallido de los estados de bienestar.

Conclusiones sobre la ciudadanía social: logros y deficiencias

Las deficiencias en el campo de la ciudadanía social constituyen uno de los desafíos más importantes que enfrenta la región. En ningún otro plano de la ciudadanía la democracia está más comprometida que en el de la ciudadanía social.

Por último, existen buenas razones para sostener que los ciudadanos que sufren exclusiones en una dimensión de la ciudadanía son los mismos que sufren exclusiones en otras dimensiones. La pobreza material de los ciudadanos incide negativamente en las oportunidades de educación, en las cuestiones nutricionales y de salud, en las oportunidades de empleo, en la capacidad para ejercer y hacer valer los derechos civiles, políticos y sociales, etc. La educación, la salud y el empleo requieren de alimentación, vivienda y vestimenta. Todos ellos, a su vez, habilitan la libertad, el progreso y la justicia. Por debajo de ciertos mínimos de derechos sociales el concepto mismo de ciudadanía queda interpelado por la realidad. El panorama es aún más complejo si se tiene en cuenta que la expecta-

RECUADRO 34

Disfuncionalismos de la economía mundial

Si el capitalismo, al excluir lo político, se tornara totalitario, correría el riesgo de desmoronarse [...]. Porque en ningún otro período de nuestra historia –con la excepción muy transitoria de los años treinta–, fueron tan graves como hoy los disfuncionalismos de la economía mundial: desocupación masiva, formidable incremento de las desigualdades y de la pobreza en los países ricos; miseria insostenible y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo, y exacerbación de la desigualdad de los ingresos por habitante entre distintos países. La democracia no puede permanecer indiferente a todo esto.

Jean-Paul Fitoussi, "Mercado y democracia", 2003, documento elaborado para el PRODDAL.

RECUADRO 35

Pobreza y desigualdad: poco cambio significativo

[Se constatan] en varias oportunidades las relaciones que existen entre la desigualdad y la pobreza económicas, por un lado, y la calidad de la democracia, por el otro. [...] En este sentido, conviene leer con detenimiento resultados como los de un trabajo econométrico que viene de difundirse: "La conclusión más importante que es posible derivar del presente estudio es que el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región –la reducción de la desigualdad– parece ser uno que le resulta muy difícil recetar. Una leve disminución de la desigualdad contribuiría mucho a reducir las privaciones extremas que se dan en la región. Sin embargo, al parecer son muy pocas las economías de la región que han sido capaces de lograrlo aun en pequeña medida".[74]

José Nun, trabajo elaborado para el PRODDAL.

tiva de mejoría en alguno de estos temas suele estar vinculada a la evolución de alguno o de algunos de los otros aspectos.

En síntesis, el desarrollo de la democracia en América Latina requiere abordar decididamente los problemas que traban la vigencia y la expansión de la ciudadanía social. Para ello, parece necesario centrarse en el ataque a la pobreza y en la generación de empleo de buena calidad, teniendo presente que esto será muy difícil de lograr sin reducir también los enormes niveles de desigualdad existentes en la región.

Las deficiencias en el campo de la ciudadanía social constituyen uno de los desafíos más urgentes que enfrenta la región.

■ Los datos, en su mayor parte, reflejan una grave situación. América Latina se caracteriza por sufrir extendidas carencias en múltiples aspectos de la ciudadanía social. Los avances que algunos países han logrado en este plano, aunque significativos en sí mismos, son pequeños en comparación con la escala de los problemas.

■ Existen exclusiones sociales superpuestas. Las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos. Esta situación sugiere la idea de déficit estructurales en materia de ciudadanía social.

■ El panorama social regional es, por lo tanto, magro; la búsqueda de una mayor y mejor ciudadanía social, comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de la población, representa un desafío central para América Latina.

74 CEPAL, IDEA, PNUD, 2003, p. 49.

DESNUTRICIÓN INFANTIL ENTRE LA DÉCADA DE 1980 Y 2000

TABLA 35

	Último año		Tendencia reciente	
País	Año	Porcentaje	Años de comparación	Cambio porcentual
Argentina	1995/96	12,4	1994-95/96	7,7
Bolivia	1998	26,8	1989-98	-10,9
Brasil	1996	10,5	1989-96	-15,4
Chile	1999	1,9	1986-99	-7,7
Colombia	2000	13,5	1989-00	-3,1
Costa Rica	1996	6,1	1989-96	-3,1
Ecuador	1998	26,4	1986-98	-7,6
El Salvador	1998	23,3	1993-98	0,2
Guatemala	1999	46,4	1987-99	-11,3
Honduras	1996	38,9	1991/92-96	2,6
México	1999	17,7	1988-99	-5,1
Nicaragua	1998	24,9	1993-98	2,4
Panamá	1997	18,2	1985-97	-0,6
Paraguay	1990	13,9	..	..
Perú	2000	25,4	1991/92-00	-6,4
Rep. Dominicana	1996	10,7	1991-96	-5,8
Uruguay	1992/93	9,5	1987-92/93	-6,4
Venezuela	2000	12,8	1990-00	-1,0
América Latina		**18,9**		**-4,2**

Notas: La baja talla para edad es una medida que compara la estatura de un niño de acuerdo con su edad en relación con la media de la población de referencia. Este indicador refleja un crecimiento acumulado deficiente y constituye una medida de bajos logros previos en el crecimiento físico. Está asociado con un conjunto de factores de largo plazo tales como una ingesta alimentaria crónicamente insuficiente, infecciones frecuentes, persistentes malas prácticas de alimentación y un bajo nivel económico del hogar.

Fuente: Cálculo basado en datos de la OMS, Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo 2002.

ANALFABETISMO EN MAYORES DE 15 AÑOS, EVOLUCIÓN 1970-2001

TABLA 36

País	1970	1980	1990	2000
Argentina	7,0	5,6	4,3	3,2
Bolivia	42,3	31,2	21,8	14,5
Brasil	31,9	24,5	19,1	14,8
Chile	12,2	8,5	5,9	4,2
Colombia	22,1	15,9	11,5	8,3
Costa Rica	11,8	8,3	6,1	4,4
Ecuador	25,7	18,1	12,3	8,4
El Salvador	42,0	34,1	27,5	21,3
Guatemala	54,8	46,9	38,9	31,4
Honduras	46,7	38,6	31,5	25,4
México	25,1	17,7	12,1	8,6
Nicaragua	45,5	41,2	37,2	33,5
Panamá	20,8	15,2	11,0	8,1
Paraguay	20,2	14,1	9,7	6,7
Perú	28,5	20,5	14,5	10,1
República Dominicana	32,8	26,1	20,6	16,4
Uruguay	7,0	5,1	3,4	2,3
Venezuela	23,6	16,0	11,0	7,4
América Latina	**27,8**	**21,5**	**16,6**	**12,7**

Nota: Los datos representan la proporción de la población adulta que es analfabeta. Se refiere a la población de más de 15 años de edad que no es capaz de leer o escribir una breve frase en su vida cotidiana. Los datos para la región son el promedio de todos los casos.
Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas 2002a.

MORTALIDAD INFANTIL, 1970-2000

TABLA 37

País	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
Argentina	48,1	39,1	32,2	27,1	24,3	21,8
Bolivia	151,3	131,2	109,2	90,1	75,1	65,6
Brasil	90,5	78,8	65,3	55,3	46,8	42,1
Chile	68,6	45,2	23,7	18,4	14,0	12,8
Colombia	73,0	56,7	48,4	41,4	35,2	30,0
Costa Rica	52,5	30,4	19,2	16,0	13,7	12,1
Ecuador	95,0	82,4	68,4	57,1	49,7	45,6
El Salvador	105,0	95,0	77,0	54,0	40,2	32,0
Guatemala	102,5	90,9	78,8	65,0	51,1	46,0
Honduras	103,7	81,0	65,5	53,3	45,4	37,1
México	69,0	56,8	47,0	39,5	34,0	31,0
Nicaragua	97,9	90,1	79,8	65,0	48,0	39,5
Panamá	43,4	35,4	30,4	28,4	25,1	21,4
Paraguay	53,1	51,0	48,9	46,7	43,3	39,2
Perú	110,3	99,1	81,6	68,0	55,5	45,0
República Dominicana	93,5	84,3	63,9	54,6	46,5	40,6
Uruguay	46,3	42,4	33,5	22,6	20,1	17,5
Venezuela	48,7	39,3	33,6	26,9	23,2	20,9
América Latina	**80,69**	**68,28**	**55,91**	**46,08**	**38,40**	**33,34**

Nota: La mortalidad infantil se mide en términos de la probabilidad de muerte entre el nacimiento y el año de edad. Se expresa en términos de muertes cada 1.000 nacimientos. Los datos de la región son el promedio de todos los casos.
Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2001.

ESPERANZA DE VIDA AL NACER, 1970-2000

TABLA 38

País	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
Argentina	67,1	68,5	70,0	70,8	71,9	72,9
Bolivia	46,7	50,0	53,7	56,8	59,3	61,4
Brasil	59,5	61,5	63,1	64,6	66,0	67,2
Chile	63,4	67,1	70,6	72,5	74,2	74,9
Colombia	61,6	63,8	66,6	67,6	68,2	70,4
Costa Rica	67,9	70,8	73,5	74,5	75,3	76,0
Ecuador	58,8	61,3	64,3	66,8	68,5	69,5
El Salvador	58,2	56,7	56,6	63,2	66,8	69,1
Guatemala	53,7	56,0	58,0	59,6	62,5	64,0
Honduras	53,8	57,3	60,9	64,3	65,0	65,6
México	62,4	65,1	67,5	69,6	71,2	72,2
Nicaragua	55,1	57,5	59,3	62,0	65,9	67,7
Panamá	66,2	68,8	70,5	71,4	72,5	73,6
Paraguay	65,9	66,5	67,1	67,6	68,5	69,6
Perú	55,4	58,4	61,4	64,1	66,5	68,0
República Dominicana	59,7	61,8	62,8	64,7	66,5	67,3
Uruguay	68,7	69,5	70,8	71,9	72,8	73,9
Venezuela	65,7	67,5	68,6	70,3	71,4	72,4
América Latina	**60,54**	**62,67**	**64,74**	**66,79**	**68,50**	**69,76**

Nota: Este indicador expresa, en años, la esperanza de vida al nacer. Los datos para la región son promedios de todos los casos.
Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2001.

ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA, 1999

TABLA 39

País	Tasa neta de escolarización primaria	Tasa neta de escolarización secundaria	Tasa de escolarización terciaria
Argentina	100,0	76,0	48,0
Bolivia	99,1	..	32,9
Brasil	96,5	68,5	14,8
Chile	88,9	71,8	37,5
Colombia	88,1	54,3	22,2
Costa Rica	91,3	43,4	..
Ecuador	97,7	46,9	..
El Salvador	80,6	..	18,2
Guatemala	81,0	18,4	..
Honduras	..	..	13,0
México	100,0	57,4	19,8
Nicaragua	79,4	..	..
Panamá	98,0	60,9	..
Paraguay	91,5	45,0	..
Perú	100,0	61,5	28,8
Rep. Dominicana	90,6	40,0	..
Uruguay	93,6	77,4	33,6
Venezuela	88,0	50,4	29,2
América Latina	**92,0**	**55,1**	**27,1**

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. La tasa neta de escolarización primaria y secundaria es el porcentaje de niños en edad escolar (según la definición de cada país) efectivamente inscriptos en la escuela. Las tasas netas de escolarización terciaria no están disponibles. Los datos para El Salvador (todas las categorías) y Perú (secundaria y terciaria) son de 1998/1999, el resto se basan en información de 1999/2000. Los datos para la región son promedios de todos los casos disponibles.
Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas, 2002b, 2002c y 2002d.

CALIDAD EDUCATIVA Y PERFORMANCE DEL ALUMNO

TABLA 40

País	Porcentaje de alumnos en cada nivel		
	Bajo	Mediano	Alto
Argentina	43,9	45,8	10,3
Brasil	55,8	40,6	4,7
Chile	48,2	46,6	5,3
México	44,2	48,8	6,9
Perú	79,6	19,4	1,1
Finlandia	6,9	43,0	50,1
Corea del Sur	5,7	55,4	36,8
Estados Unidos	17,9	48,4	33,7

Notas: Porcentaje de estudiantes en cada nivel de rendimiento en la escala combinada de capacidad de lectura. El concepto de alfabetismo empleado en el Programa para Evaluación de Estudiantes Internacionales (PISA) es más amplio que la noción tradicional, es decir, "poder leer y escribir". Aquí el alfabetismo se mide sobre un continuo, no como algo que un individuo posee o no posee, aun cuando puede ser necesario o deseable para algunos propósitos definir un punto en el continuo de alfabetismo por debajo del cual los niveles de competencia se consideran inadecuados. De hecho, no existe una línea que distinga entre una persona que es completamente alfabética y otra que no lo es. El PISA –test de capacidad de lectura– se realizó con alumnos de 15 años. El estudiante debía poder buscar la información, entender e interpretar los textos, reflexionar y evaluar sobre su contenido.
Fuentes: OCDE y UNESCO 2003, p. 274.

AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO URBANO, 1985-2002 (TASAS ANUALES MEDIAS)

TABLA 41

País	1985	1990	1995	2000	2002
Argentina	..	6,1	16,4	15,1	21,0
Bolivia	5,7	7,2	3,6	7,5	8,5
Brasil	5,3	4,3	4,6	7,1	7,3
Chile	17,0	7,4	6,6	9,2	9,0
Colombia	13,8	10,5	8,8	20,2	17,6
Costa Rica	7,2	5,4	5,2	5,2	6,8
Ecuador	10,4	6,1	7,7	9,7	8,7
El Salvador	..	10,0	7,0	6,5	7,1
Honduras	11,7	6,9	6,6	..	6,2
México	4,4	2,8	6,2	2,2	2,8
Nicaragua	3,2	7,6	16,9	9,8	12,9
Panamá	15,7	20,0	16,4	15,3	16,1
Paraguay	5,1	6,6	5,3	10,0	10,8
Perú	10,1	8,3	7,9	7,0	9,4
República Dominicana	..	..	15,8	13,9	16,1
Uruguay	13,1	9,2	10,8	13,6	17,0
Venezuela	14,3	11,0	10,3	13,9	15,8
América Latina	**8,3**	**5,7**	**7,4**	**8,5**	**9,4**

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. Para la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela la encuesta es nacional urbana. En Brasil se consideran seis regiones metropolitanas. En Chile la encuesta contempla el total del país. En Ecuador se toma el total del país hasta 1998. A partir de 1999, incluye sólo Quito, Guayaquil y Cuenca. En México se toman 39 áreas urbanas. En Paraguay sólo se realizó la encuesta en Asunción. Los datos de República Dominicana incluyen el desempleo oculto. Finalmente, para Perú se toma en cuenta a Lima metropolitana. Desde 1996 a 2000 corresponde a nacional urbano. Las cifras a partir de 2001 corresponden a Lima metropolitana. Para América Latina el promedio es ponderado.

Fuentes: Elaboración con base en información de las Encuestas de Hogares de los países, OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002, y CEPAL, 2003, pp. 39-40.

AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO JUVENIL, 1990-2002 (TASAS ANUALES)

TABLA 42

País	Edad	1990	1995	2000	2002
Argentina	15-19	21,7	46,6	39,5	46,1
	15-24	15,2	30,1	..	..
Bolivia	10-19	13,3	5,0	..	..
	20-29	9,5	5,4	..	..
Brasil	15-17	..	11,0	17,8	17,0
	18-24	..	9,3	14,7	14,7
Chile	15-19	15,9	15,8	26,1	28,1
	20-24	12,0	10,1	20,1	20,7
Colombia	12-17	..	21,0	44,7	31,8
	18-24	..	16,6	34,8	33,4
Costa Rica	12-24	10,4	13,5	10,9	13,8
Ecuador	15-24	13,5	15,3	17,4	..
El Salvador	15-24	18,6	13,3	14,3	..
Honduras	10-24	10,7	10,2	..	..
México	12-19	7,0	13,1	5,4	6,7
	20-24	..	9,9	4,1	5,2
Panamá	15-24	..	31,9	32,6	..
Paraguay	15-19	18,4	10,8	..	..
	20-24	14,1	7,8	..	..
Perú	14-24	15,4	11,2	17,1	15,1
Uruguay	14-24	26,6	25,5	31,7	38,4
Venezuela	15-24	18,0	19,9	25,3	26,4

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. En la Argentina la Encuesta de Hogares se realiza en el Gran Buenos Aires; en Bolivia, en el ámbito nacional urbano 1996 (15-25 años); en Brasil, en seis áreas metropolitanas; en Chile, es el total nacional; en Colombia, en siete áreas metropolitanas, en septiembre de cada año, y a partir de 2001, en trece áreas metropolitanas. En Ecuador la encuesta es nacional urbana; en México la encuesta se realiza en 41 áreas urbanas; en Panamá, en la región metropolitana, y en Paraguay, en Asunción. Para Perú, las cifras de 1996 a 2000 corresponden a áreas urbanas, y a partir de 2001, a Lima metropolitana. En Uruguay se desarrolla en Montevideo y en Venezuela es en el ámbito nacional urbano. Al mismo tiempo, los datos de la Argentina son el promedio del primer semestre; los datos de Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay son el promedio de los tres primeros trimestres. Para Colombia, son el promedio del primer trimestre. Finalmente, los datos de Venezuela son el promedio de enero-mayo.
Fuentes: Elaboración con base en información de las Encuestas de Hogares de los países, OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002.

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA, 1990-2001 (PORCENTAJES)

TABLA 43

Año		Sector informal	Sector formal
		Total	Total
1990	Total	42,8	57,2
	Hombres	39,4	60,6
	Mujeres	47,4	52,6
1995	Total	46,1	53,9
	Hombres	42,7	57,3
	Mujeres	51,0	49,0
2000	Total	46,9	53,1
	Hombres	44,5	55,5
	Mujeres	50,3	49,7
2001	Total	46,3	53,7
	Hombres	43,8	56,2
	Mujeres	49,7	50,3

Fuente: Elaboración OIT, con base en las Encuestas de Hogares de los países: Argentina (nacional urbano), Brasil (área urbana), Chile (total del país), Colombia (10 áreas metropolitanas), Costa Rica (total del país), Ecuador (área urbana), Honduras (total del país), México (área urbana), Panamá (total del país), Perú (Lima metropolitana), Uruguay (total del país) y Venezuela (área urbana). OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002.

TABLA 44

AMÉRICA LATINA: ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SEXO, SOBRE EL TOTAL, 1990-2001 (PORCENTAJES)

Año		Sector informal	Sector formal	Total
1990	Total	29,2	80,6	66,6
	Hombres	32,5	79,1	68,4
	Mujeres	27,0	82,8	65,1
1995	Total	24,2	79,3	65,2
	Hombres	25,4	78,2	66,6
	Mujeres	24,0	81,1	65,7
2000	Total	27,2	79,6	64,6
	Hombres	26,6	78,4	66,0
	Mujeres	27,9	81,5	62,9
2001	Total	27,7	80,3	65,3
	Hombres	26,7	79,3	66,7
	Mujeres	28,9	81,9	63,6

Fuente: Elaboración OIT, con base en las Encuestas de Hogares de los países: Argentina (nacional urbano), Brasil (área urbana), Chile (total del país), Colombia (10 áreas metropolitanas), Costa Rica (total del país), Ecuador (área urbana), México (área urbana), Panamá (total del país), Perú (Lima metropolitana), Uruguay (total del país) y Venezuela (área urbana). OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002.

TABLA 45

CIUDADANÍA SOCIAL: DESIGUALDAD Y POBREZA

País	Desigualdad: coeficiente de Gini, c.1999	Pobreza: porcentaje bajo la línea de pobreza, 2001
Argentina	0,542	30,3
Bolivia	0,586	61,2
Brasil	0,640	36,9
Chile	0,559	20,0
Colombia	0,572	54,9
Costa Rica	0,473	21,7
Ecuador	0,521	60,2
El Salvador	0,518	49,9
Guatemala	0,582	60,4
Honduras	0,564	79,1
México	0,542	42,3
Nicaragua	0,584	67,4
Panamá	0,557	30,8
Paraguay	0,565	61,8
Perú	0,545	49,0
Rep. Dominicana	0,517	29,2
Uruguay	0,440	11,4
Venezuela	0,498	48,5

Nota: Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad. La información para la Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay es de áreas urbanas. Los valores para el resto de los países corresponden al promedio nacional. El promedio mundial del coeficiente de Gini para 1999 es de 0,381. Pobreza: las cifras indican el porcentaje de individuos bajo la línea de pobreza. Los individuos pobres son aquellos cuyo ingreso es menor al doble del costo de la canasta básica de alimentos.

Fuentes: CEPAL 2002b, pp. 221-222, cuadro 14; p. 4, recuadro 1.1; pp. 227-230, cuadros 24-26; y Morley 2001, p. 17.

Cómo ven los latinoamericanos a su democracia

El apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sustentabilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o, por lo menos, la pasividad) de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar. De ahí la importancia de conocer y analizar los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en América Latina.

Con ese propósito, en mayo de 2002 se realizó una encuesta sobre las percepciones ciudadanas de la democracia. Incluyó 18.643 casos, cubriendo una población de más de 400 millones de habitantes en los dieciocho países comprendidos en el Informe.

Una primera mirada a las percepciones ciudadanas sobre la base de las anteriores encuestas de Latinobarómetro indica que hacia 1996 el 61 por ciento de los entrevistados a nivel de la región prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen; hacia 2002 era el 57 por ciento. Esa preferencia por la democracia no implica necesariamente un firme apoyo. En efecto, muchas personas que dicen preferir la democracia frente a otros regímenes tienen actitudes poco democráticas en relación con diversas cuestiones sociales. En el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquier otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país.

FRAGILIDADES DE LA PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA FRENTE A OTROS SISTEMAS DE GOBIERNO, 2002 TABLA 46

Actitudes específicas relacionadas con la vigencia e importancia de la democracia	Porcentaje de la muestra total de los 18 países	Porcentaje de los que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno
Están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes	58,1	38,6
Creen que desarrollo económico es más importante que democracia	56,3	48,1
Apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos	54,7	44,9
No creen que la democracia solucione los problemas del país	43,9	35,8
Creen que puede haber democracia sin partidos	40,0	34,2
Creen que puede haber democracia sin un Congreso nacional	38,2	32,2
Están de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza	37,2	32,3
Están de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación	37,2	32,4
Están de acuerdo con que el presidente deje de lado al Congreso y los partidos	36,0	32,9
No creen que la democracia sea indispensable para lograr el desarrollo	25,1	14,2

Nota: n varía entre 16.183 (puede haber democracia sin congreso) y 17.194 (la democracia no es indispensable para el desarrollo).
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

Buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este régimen. Aproximadamente uno de cada tres opina que la democracia puede funcionar sin instituciones como el Parlamento y los partidos políticos.

Estas respuestas son un llamado de atención: una proporción sustancial de latinoamericanos valora al desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos.

Para avanzar en la comprensión de esta situación realizamos un análisis de las respuestas a once preguntas que reflejan no sólo preferencia por la democracia, sino también actitudes frente al modo de ejercer el poder en democracia, las instituciones básicas de la misma y diversos temas sociales.[75]

Tres orientaciones hacia la democracia: demócratas, ambivalentes y no demócratas

Hemos identificado tres orientaciones o perfiles principales en los que se agrupan las opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia la democracia: los demócratas, los ambivalentes y los no demócratas (gráfico 5).

Los *demócratas* son personas que en todos los asuntos consultados dan respuestas favorables a la democracia. Prefieren la democracia ante cualquier "otra forma de gobierno" y apoyan la aplicación de las reglas democráticas en la gestión de gobierno incluso en épocas de dificultades. Puestos a escoger entre la democracia y el desarrollo, los demócratas responden que prefieren la primera o que ambas metas son igualmente importantes. Más aún, opinan que "la democracia es indispensable para ser un país desarrollado". Los demócratas están en desacuerdo con posiciones de tipo *delegativo*[76] para

75 Ver metodología de elaboración del IAD. Las siguientes son las preguntas clave que guiaron este componente del estudio: (1) ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: a) la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; b) en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible; c) a la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. (2) Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico: a) el desarrollo económico es lo más importante; b) la democracia es lo más importante; c) ambas por igual. (3) ¿Usted cree que la democracia es indispensable para ser un país desarrollado?: a) la democracia es indispensable para ser un país desarrollado; b) no es indispensable, se puede llegar a ser un país desarrollado con otro sistema de gobierno que no sea la democracia. (4) No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos: a) muy de acuerdo; b) de acuerdo; c) en desacuerdo; d) muy en desacuerdo. (5) Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas: a) la democracia soluciona los problemas; b) la democracia no soluciona los problemas.

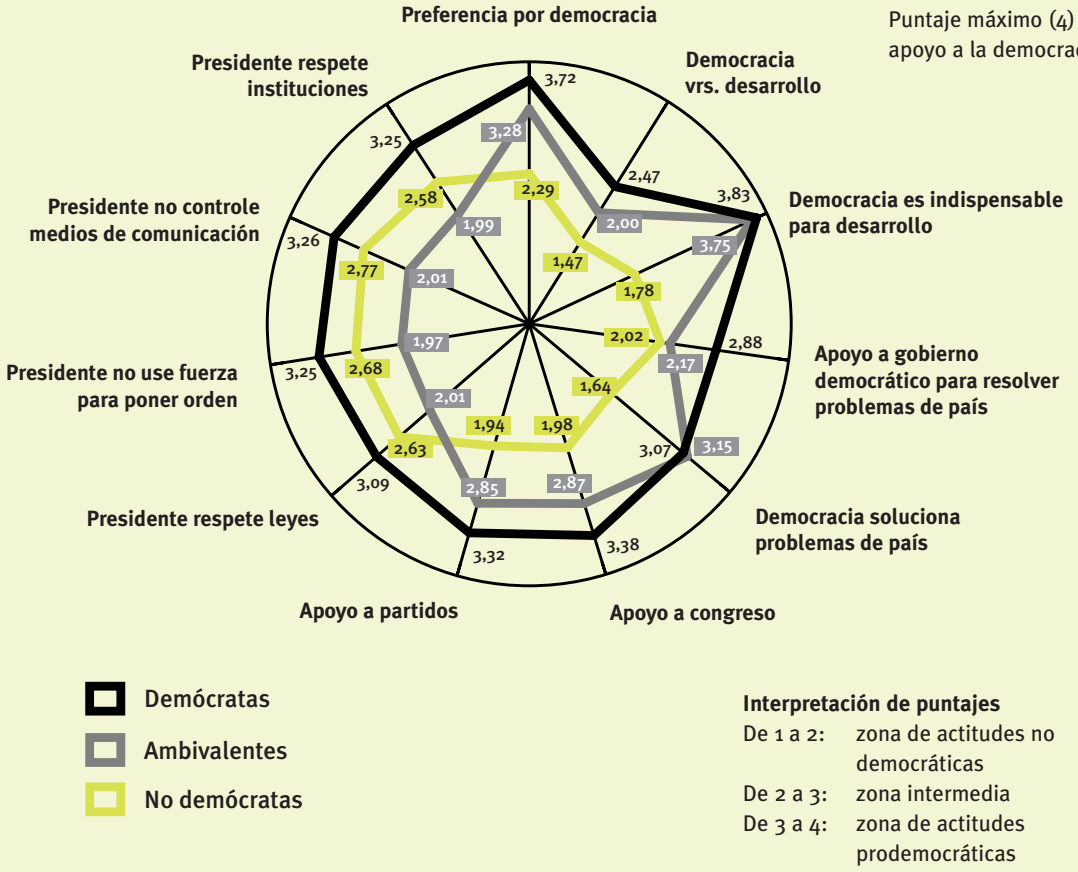
Apoyo a las instituciones democráticas: (6) sin Congreso Nacional no puede haber democracia; la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. (7) Sin partidos políticos no puede haber democracia; la democracia puede funcionar sin partidos.

Dimensión delegativa: Si el país tiene serias dificultades, ¿está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente? (8) a) no se limite a lo que dicen las leyes; (9) b) ponga orden por la fuerza; (10) c) controle los medios de comunicación; (11) d) deje de lado al Congreso y los partidos.

76 El concepto de democracia delegativa fue acuñado O'Donnell (1994) para referirse para referirse a países en donde se celebran elecciones libres y limpias pero en los cuales los gobernantes (especialmente presidentes) se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales. En esta concepción fuertemente mayoritaria y plebiscitaria del poder político, el gobernante no deja de ser democrático, en el sentido que surge de elecciones libres y limpias, y no intenta suprimirlas en el futuro. Pero, por otro lado, no se siente obligado a aceptar las restricciones y los controles de otras instituciones constitucionales (Parlamento y Poder Judicial) ni de diversos organismos estatales o sociales de control; al contrario, suele dedicarse a ignorar, anular o cooptar esas instancias. La idea básica de esta concepción es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Esta

GRÁFICO 5

Perfil de las orientaciones hacia la democracia, 2002 (1)



Notas: n = 15.216.
(1) Cada una de las preguntas fue recodificada para que su valor pudiese variar en un rango de 1 a 4, de manera que el puntaje 4 siempre apunte hacia una actitud democrática. Todos los promedios y desviaciones estándar se basan en un tamaño de muestra válida diferente. Para América Latina, la muestra válida general varía entre 14.532 y 15.216 personas.
Fuente: Latinobarómetro 2002.

resolver los problemas del país: se oponen a que el presidente prescinda del Parlamento, controle los medios de comunicación e imponga orden por la fuerza, aun en tiempos de crisis.

Los *no demócratas* son personas que en todos los asuntos consultados expresan opiniones contrarias a la democracia. Prefieren un régimen autoritario a uno democrático. Opinan que lograr el desarrollo del país es una meta más importante que preservar la democracia y no creen que ésta sea indispensable para alcanzar aquél. Puestos en la disyuntiva de escoger entre estas metas, optan

idea (que no excluye la de futuras elecciones libres y limpias en las que el presidente y su partido podrán ser cambiados) autoriza acciones anti institucionales del presidente así como, tal como se verá más adelante, decisiones "para poner orden" o "resolver crisis"de neto corte autoritario. Esto no implica, claro está, que el presidente delegativo sea omnipotente, ya que choca con los resabios de institucionalidad subsistentes, con diversas relaciones fácticas de poder y, dependiendo de las coyunturas, con movimientos opositores, sobre todo de rendición de cuentas societal.

por el desarrollo. Están de acuerdo con que "un gobierno no democrático llegue al poder si puede resolver los problemas económicos". Están de acuerdo con que "el presidente deje de lado al Congreso y los partidos políticos si el país tiene serias dificultades". Finalmente, no parecen conceder mucha oportunidad a la solución de los problemas del país dentro de la democracia, aunque se trate de una democracia de tipo delegativo. En síntesis, se inclinan a preferir la sustitución de cualquier tipo de democracia por otro sistema de gobierno.

Los *ambivalentes* son personas con opiniones ambiguas, si no contradictorias. Las opiniones que expresan son, en general, consistentes con concepciones delegativas de la democracia. Están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan. En consecuencia, en algunos temas comparten las opiniones de los demócratas y en otros, las de los no demócratas. Lo mismo que los demócratas, manifiestan preferir un gobierno democrático a uno autoritario, creen que "la democracia soluciona problemas" y que es indispensable para el desarrollo. Pero, por otro lado, en acuerdo con los no demócratas, opinan que lograr el desarrollo del país es más importante que preservar la democracia y no objetarían que un gobierno no democrático llegue al poder si pudiera resolver los problemas económicos. Además, los ambivalentes se distinguen de los otros dos grupos al aceptar que en tiempos de crisis el presidente imponga el orden por la fuerza, controle los medios de comunicación y prescinda del Parlamento y los partidos.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes.

Puede parecer paradójico que los ambivalentes, que expresan preferir la democracia, manifiesten acuerdo con medidas de gobierno de claro corte autoritario. Creemos que estas opiniones derivan de la concepción delegativa de la democracia que estos consultados tienen. Esta comprobación es importante: la preferencia de los ambivalentes por un liderazgo de base democrática pero con rasgos que aumenten la eficacia de su gestión aunque sean autoritarios, podría ser eventualmente capitalizada por los adversarios de la democracia.

Magnitud de las orientaciones hacia la democracia

En el 2002, los demócratas fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos pero no alcanzaron a formar una mayoría (gráfico 6). Sumaron el 43 por ciento de los consultados en los dieciocho países de América Latina. Pero para alcanzar apoyo mayoritario a la democracia se depende de los ambivalentes: éstos son la segunda orientación más difundida (30,5 por ciento). Finalmente, los no demócratas fueron la orientación menos difundida: 26,5 por ciento de los consultados.

Cada subregión muestra una situación distinta: ventaja para los demócratas, equilibrio y polarización. En Centroamérica y México, los demócratas son casi la mitad de la población, superan en más del doble a los no demócratas y tienen amplia ventaja sobre los ambivalentes. En los países del Mercosur y Chile hay una situación polarizada: las orientaciones más difundidas son las opuestas, los demócratas y los no demócratas. La diferencia de magnitud entre ambos es, además, estrecha. Finalmente, en la Región Andina existe un equilibrio entre las tres orientaciones: la diferencia entre los demócratas y los ambivalentes es pequeña, y ninguna logra una ventaja amplia sobre los no demócratas.

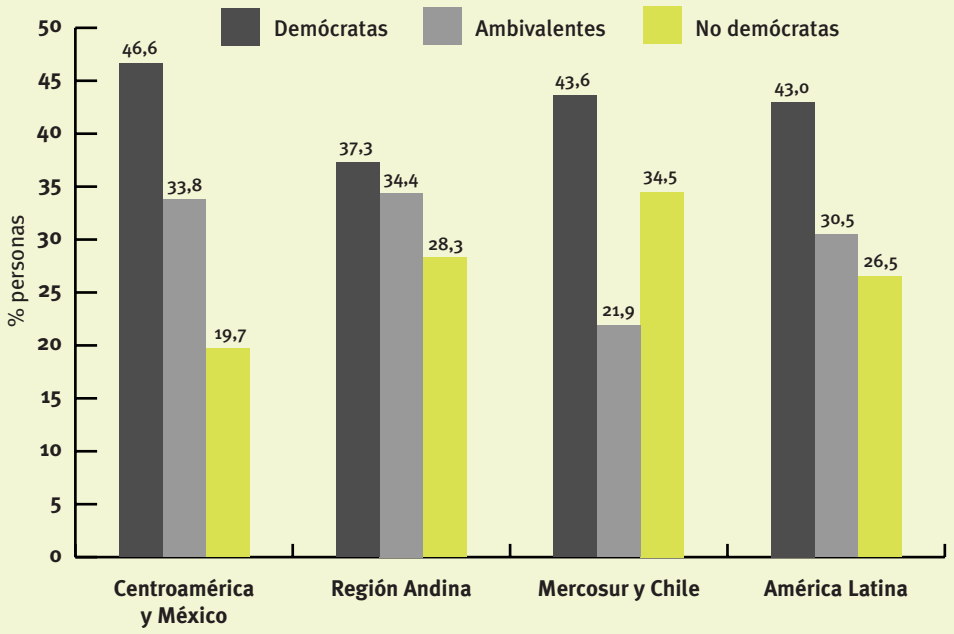
Distancia entre las orientaciones hacia la democracia

¿De qué orientación están más cerca los ambivalentes? En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes. La distancia entre las actitudes de estas dos orientaciones es relevante para considerar el efecto del tamaño de la orientación democrática.

En las preguntas respecto al apoyo a las instituciones representativas (Congreso nacional y partidos políticos), preferencia por la democracia, consideración de ésta como indispensable para el desarrollo y expectativa de que con la democracia se pueden resolver los problemas del país, las opiniones de los ambivalentes y los demócratas son sustancialmen-

GRÁFICO 6

Proporción de personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia, promedios subregionales, 2002



Nota: n = 15.216. Las cifras indican porcentajes de la muestra válida.
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

te más cercanas que entre los no demócratas y los ambivalentes. En dos temas en particular, "La democracia soluciona problemas" y "La democracia es indispensable para el desarrollo", prácticamente no hay diferencias entre los ambivalentes y los demócratas. Además, en todos estos casos los ambivalentes se encuentran en la zona de actitudes democráticas (tabla 47) con un alto puntaje en las escalas respectivas.

En cambio, en materia de las actitudes delegativas y en la tendencia a apoyar un gobierno no democrático si "así se resuelven los problemas del país", la situación se invierte. La distancia entre los no demócratas y los ambivalentes es sustancialmente menor que la existente entre demócratas y ambivalentes. En dos temas en particular, la distancia de los ambivalentes con los demócratas es muy notable: en el apoyo a un presidente que deje de lado al Congreso y los partidos, y en el apoyo a un eventual gobierno no democrático.

Finalmente, respecto de la opción entre democracia y desarrollo, notamos que las tres orientaciones se han desplazado "hacia abajo": los demócratas se encuentran en la zona de actitudes intermedias (puntaje promedio = 2,47), los ambivalentes bordean la zona de actitudes no democráticas (puntaje promedio = 2) y los no demócratas asumen una posición cerrada (puntaje promedio = 1,47).

Si bien las diferencias entre orientaciones se mantienen respecto de esta opción, el hecho de que el puntaje sea menor en los tres casos es un llamado de atención: es en la opción entre desarrollo económico y democracia donde se evidencia una tensión mayor entre las preferencias de los latinoamericanos.

Desde un punto de vista general, la distancia entre las actitudes de los ambivalentes y los demócratas es casi igual a la existente entre los ambivalentes y los no demócratas. Los ambivalentes no se inclinan, por el momento, hacia uno u otro lado.

En resumen, la relativa equidistancia entre demócratas, ambivalentes y no demócratas parece ser resultado de una tensión: la mayor cercanía entre ambivalentes y demócratas en el tema del apoyo a la demo-

RECUADRO 36

¿Cuántos demócratas y no demócratas "puros" hay en América Latina?

En toda la población entrevistada en los 18 países de América Latina, sólo se detectaron 7 no demócratas "puros" y 142 demócratas "puros" (entre los dos suman apenas el 1 por mil de las personas). Un no demócrata "puro" es una persona que en todos los aspectos incluidos en el estudio de las orientaciones siempre escogió la respuesta más hostil a la democracia. Debido a que la escala de medición empleada varía entre 1 (actitud más hostil) y 4 (actitud más pro-democrática), estas personas obtuvieron un puntaje promedio igual a 1. Como era de esperarse, estos 7 recalcitrantes pertenecen a la orientación no demócrata. Por el contrario, un demócrata "puro" es una persona que en todos los casos escogió la respuesta más favorable a la democracia: su puntaje promedio fue el máximo (4).

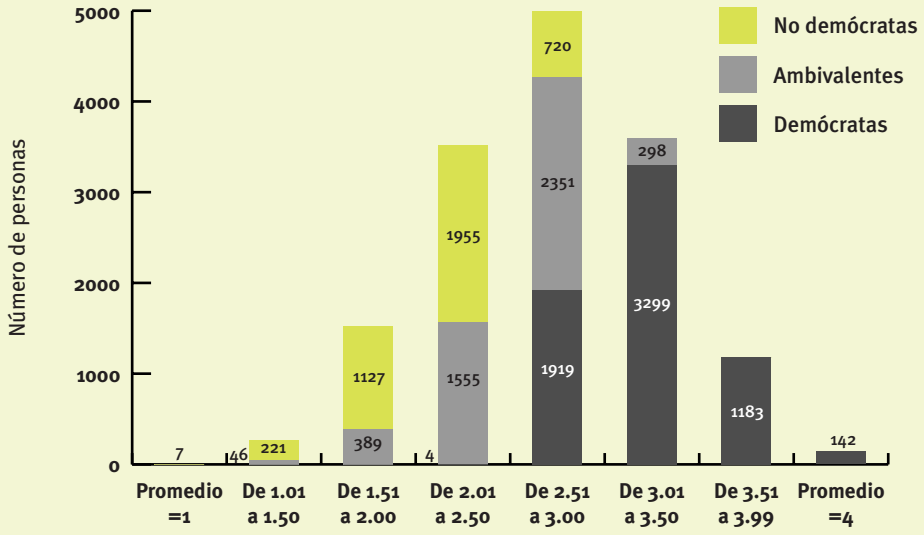
La inmensa mayoría de las y los entrevistados tienen puntos de vista un tanto más mezclados, menos extremos, aunque con tendencias claramente discernibles. Como ha sido señalado, los demócratas tienden a puntuar en la zona alta de las escalas para medir las actitudes democráticas en todos los temas considerados: 70% de los así clasificados tienen puntajes promedios entre 3,01 y 4 puntos, mientras que pocos ambivalentes –9,8% del total– y ningún no demócrata obtienen esos puntajes. En cambio, en la zona de actitudes no democráticas, donde el puntaje promedio varía entre 1 y 2 puntos, predominan los no demócratas: constituyen el 75% de las personas que se encuentran en esa zona.

En la zona intermedia (puntajes promedio entre 2 y 3 puntos) puede apreciarse una situación menos definida, pues en ella coexisten importantes segmentos de las tres orientaciones. Sin embargo, aún así es posible identificar tendencias. En primer lugar, casi todos los ambivalentes están localizados en esa zona (84,2% del total). En segundo lugar, hay presencia importante de no demócratas en el tramo entre 2,01 y 2,50, por debajo del punto medio de la escala, y alguna concentración de demócratas en el tramo entre 2,51 a 3, un área por encima del punto medio. En ambos casos, se trata de áreas adyacentes a sus respectivas "zonas naturales".

En resumen, aunque en la realidad hay pocos "tipos puros", las orientaciones logran agrupar a las personas según patrones de apoyo a la democracia.

GRÁFICO 7

Demócratas, ambivalentes y no demócratas según su ubicación en las escalas de actitud democrática. América Latina, 2002



Nota: n = 15.216 personas. Se trata del puntaje promedio en las escalas de actitud en las 11 variables consideradas para el estudio de las orientaciones hacia la democracia. Las escalas tienen un rango de variación entre 1 y 4, donde 1 es la respuesta más hostil a la democracia y 4 la más favorable.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2002.

DISTANCIA ENTRE LAS ORIENTACIONES HACIA LA DEMOCRACIA EN LOS DISTINTOS TEMAS ESTUDIADOS. AMÉRICA LATINA, 2002

TABLA 47

Puntaje en la escala de actitudes democráticas (1)	Distancia entre orientaciones (2)			
	Más cercanía entre demócratas y ambivalentes	Di	Más cercanía entre no demócratas y ambivalentes	Di
Zona de actitudes democráticas (3 a 4 puntos)	Prefieren la democracia	0,45		
	Democracia indispensable para el desarrollo	0,04		
	Democracia soluciona los problemas	0,05		
	Apoyo al Congreso	0,57		
	Apoyo a los partidos	0,52		
Zona intermedia (2 a 3 puntos)	Democracia vs. desarrollo	0,90	Apoyo a gobierno democrático para resolver problemas	4,61
			Presidente respete leyes	1,76
			Presidente no use fuerza	1,80
			Presidente no controle medios	1,65
			Presidente deje de lado Congreso y partidos	2,13
Zona de actitudes no democráticas (1 a 2 puntos)				

Notas: n = 15,126.
(1) El rango de variación de las escalas de medición de las actitudes democráticas en las preguntas empleadas para el estudio de las orientaciones hacia la democracia fue estandarizado. Un valor de 4 fue asignado a las actitudes más favorables para la democracia y el valor de 1, a las actitudes más negativas a la democracia.
(2) Consúltese explicación sobre el concepto de distancia y su indicador respectivo bajo el título "Tercera dimensión: distancia entre las orientaciones" de la Nota Técnica del IAD que aparece en Anexos (pág. 225).
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

cracia y sus instituciones compensa la mayor cercanía de los ambivalentes con los no demócratas en materia de las actitudes delegativas.

Perfil social de las personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia

La base social de las orientaciones hacia la democracia es heterogénea; las personas que sustentan una orientación determinada no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. En particular, la composición social de los demócratas muestra que el apoyo a la democracia se arraiga de un modo bastante parejo en los distintos sectores de la sociedad. Aun así, se observan las siguientes relaciones (tabla 48):

- Las personas con educación superior (completa o incompleta) son más proclives a ser demócratas.
- No hay, en cambio, mayores diferencias entre las personas con educación primaria y secundaria.
- Los demócratas han experimentado mayor movilidad educativa en relación con sus padres.
- Hay una mayor presencia relativa de jóvenes entre los no demócratas.
- Los no demócratas son, en promedio, personas que perciben haber experimentado una movilidad económica descendente más intensa que los otros grupos en relación con sus padres.
- Los no demócratas son los que más tienden a esperar que sus hijos tengan una menor movilidad económica ascendente.

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

TABLA 48

	Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (5)
			Demócratas	Ambivalentes	No demócratas	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Sexo	% hombres	51,50	52,90	50,80	50,00	**
	% mujeres	48,50	47,10	49,20	50,00	
Edad	% 16 a 29 años	37,60	35,10	38,50	40,80	**
	% 30 a 64 años	54,30	56,30	53,30	52,20	
	% 65 a 99 años	8,00	8,60	8,10	7,00	
	Promedio de edad	38,16	39,24	37,83	46,8	**
Nivel educativo	% sin estudios	7,20	6,30	8,50	7,20	**
	% 1 a 6 años	32,00	30,40	34,20	31,80	
	% 7 a 12 años	43,10	41,90	43,20	45,00	
	% superior completa o incompleta	17,70	21,40	14,10	16,00	
	Promedio de años de estudio	9,33	9,69	8,84	9,29	**
Nivel económico (2)	% bajo	41,50	40,00	44,80	40,20	*
	% medio	49,20	49,50	47,30	50,90	
	% alto	9,30	10,50	7,90	8,90	
	Promedio de índice nivel económico	4,01	4,12	3,84	4,05	**
	Promedio en índice de movilidad económica (3)					
Cohorte (4)	% socializado en régimen autoritario	51,80	48,80	53,30	55,10	**
	% socializado en período de transición	11,60	11,90	11,00	11,90	
	% socializado en democracia	36,60	39,40	35,70	33,00	
	Promedio de años de socialización en no democracia	6,36	6,04	6,49	6,74	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Con base en el índice económico que se elabora a partir de la tenencia de artefactos y la educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 0 y 10. Si el índice se encuentra entre 0 y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(3) El índice de movilidad económica se elabora a partir de la valoración de los entrevistados sobre la situación económica de sus padres y la comparación de ésta en relación con su situación actual.

(4) De acuerdo con el número de años de socialización en los que vivió bajo un régimen autoritario, se determina si una persona fue socializada en democracia, en un período de transición o en un régimen autoritario. Se considera que el número de años de socialización de una persona es de once años (entre los 7 y los 17 años de edad).

(5) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con dos puntos seguidos (..). Sobre las pruebas realizadas en cada caso, consúltese el Compendio Estadístico.

Fuente: Procesamiento de varias preguntas de Latinobarómetro 2002.

Poco más de la mitad de las personas de América Latina fueron socializadas bajo regímenes autoritarios (52,1 por ciento). Cuando se examina a los demócratas, esta proporción baja a 48,7 por ciento; entre los no demócratas la proporción aumenta a 55,6 por ciento.

Heterogeneidad

El estudio de opiniones en otros ámbitos de interés permite explorar si, además de compartir las opiniones en relación con la democracia, las personas de una misma orientación comparten actitudes relacionadas con lo que en un país debería hacerse y a quién debería apoyarse electoralmente.

Los datos relevados señalan que las orientaciones son políticamente heterogéneas. En particular, las personas que comparten una orientación positiva hacia la democracia no se concentran en fuerzas políticas determinadas ni manifiestan opiniones muy distintas de las del resto de los consultados (tabla 49). Sin embargo, hay algunas diferencias interesantes:

- Los no demócratas tienden con más frecuencia que el resto a opinar que su problema prioritario no se está solucionando o que el país va para atrás en su solución.
- Los no demócratas tienden a percibir con más frecuencia que el sector político al que pertenecen no tiene igualdad de oportunidades para llegar al poder.
- Los no demócratas tienden a estar menos satisfechos con la democracia que los demócratas y los ambivalentes (sólo el 19 por ciento de ellos está satisfecho, frente al 40 y al 43,9 por ciento, respectivamente).
- Los no demócratas tienden a confiar menos que los demás en las instituciones y los actores.
- Los no demócratas creen con más frecuencia que el resto que los políticos mienten con tal de ganar las elecciones.
- Los demócratas tienden a favorecer un papel más protagónico del Estado en el desarrollo del país que los no demócratas y los ambivalentes.
- No hay mayores diferencias de opinión acerca de los problemas prioritarios que deben ser solucionados en el país: demócratas, ambivalentes y no demócratas coinciden en escoger los problemas de pobreza y desempleo como los más importantes.

Del análisis del perfil de los no demócratas y sus percepciones sobre la realidad política y económica es posible también comprobar que esa orientación está asociada con menor educación, socialización en períodos autoritarios, baja movilidad social respecto de sus padres, menores perspectivas positivas respecto del futuro de sus hijos y acerca de la solución de sus problemas públicos, y una gran desconfianza en las instituciones y los políticos.

Modos de participación ciudadana en la vida política

Si bien no es posible determinar de modo general el nivel óptimo de participación que debería existir en una democracia, toda democracia requiere de algún nivel de participación ciudadana. En las más dinámicas, las personas encuentran múltiples caminos para ejercer ese derecho.

Mediante el examen de la participación ciudadana puede determinarse cuál de las orientaciones ya examinadas es más activa y así agregar un nuevo elemento de juicio para el estudio sobre el apoyo a –y la vulnerabilidad de– las democracias en la región (tabla 50).

La mayoría de los ciudadanos en América Latina no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, 7,3 por ciento del total, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22,1 por ciento adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial de su país. En conjunto, alrededor del 30 por ciento de las personas puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado: o no ejerce sus derechos de participación o lo hace de manera intermitente, en la modalidad de participación política que menos esfuerzo personal requiere, el voto.

Casi cuatro de cada diez personas entrevistadas (37,6 por ciento) intervienen en la vida pública de su país más allá de la partici-

PERFIL POLÍTICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

TABLA 49

	Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (2)
			Demócratas	Ambivalentes	No demócratas	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Voto	% votó en la última elección	78,30	82,30	76,90	73,60	**
	% no votó por desencanto o desinterés	8,90	7,20	10,20	10,20	**
	% manifiesta tener un partido	47,50	51,70	46,60	41,70	**
	Promedio de índice de eficacia del voto	3,01	3,03	3,13	2,840	**
Democracia	% da significado negativo de democracia	5,40	2,40	3,80	12,80	**
	% satisfecho con el funcionamiento de la democracia	35,60	40,00	43,90	190,00	**
Otras actitudes políticas	% opina no tener igualdad de oportunidades políticas	32,50	29,50	31,00	39,30	**
	% opina que se debe ser cuidadoso en el trato con los demás	80,70	79,00	78,90	85,50	**
	Promedio en escala izquierda-derecha	5,93	5,77	6,33	5,75	**
	Promedio de índice de confianza en instituciones y actores políticos	1,93	1,97	2,03	1,77	**
Estrategias de desarrollo	% opina: instituciones públicas sin solución o privatizar	5,00	3,80	5,10	6,80	**
	% a favor de medidas administrativas de reforma	42,00	41,80	43,60	40,70	
	% a favor de mejoramiento de *accountability* en Estado	53,00	54,40	51,30	52,60	
	Promedio índice de intervención económica del Estado	3,82	4,05	3,55	4,76	**
Problemas prioritarios	% menciona empleo, pobreza, desigualdad e ingreso insuficiente	60,20	62,60	58,20	58,60	**
	% menciona corrupción	12,00	12,30	11,60	12,00	ns
	% menciona violencia política	7,40	5,70	7,80	9,60	**
Respuesta a problemas prioritarios	% opina que se va para atrás en la solución o no hay solución	32,00	31,90	27,40	37,80	**
	% opina que el problema prioritario se está solucionando	7,50	6,90	9,50	6,30	**
	% menciona un tema prioritario no tratado en campaña	82,90	84,20	80,30	83,60	ns
	% opina que los políticos no cumplen las promesas de campaña porque mienten	64,40	65,30	58,30	69,70	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica (ns) cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con (..). Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

Fuente: Procesamiento de varias preguntas en Latinobarómetro 2002.

pación electoral. Además de votar, contactan autoridades públicas cuando hay problemas que afectan a sus comunidades, participan en manifestaciones públicas y colaboran con tiempo, trabajo o dinero en la resolución de los problemas comunales. Éstos son ciudadanos que ejercitan activamente sus derechos.

Entre ellos, se distinguen dos grupos. En primer lugar, existe un sector altamente participativo, compuesto por personas que, literalmente, "hacen de todo". Ellas registraron actividad en todos los ámbitos de participación ciudadana investigados (participación electoral, contactando autoridades, en manifestaciones colectivas y en instituciones sociales). En América Latina, estos ciudadanos son aproximadamente 25 por ciento del total, un tamaño ligeramente inferior al de los ciudadanos desmovilizados.

Un segundo sector, compuesto por cerca de una de cada ocho personas (13,3 por ciento), también realiza actividades de participación política más allá de la electoral, pero sin alcanzar el nivel y la diversidad de las acciones de los ciudadanos altamente participativos. Estas personas combinan el ejercicio del sufragio con al menos otra modalidad de participación política: votan y contactan autoridades, votan y participan en manifestaciones públicas y en algunos casos pueden, además, colaborar con la comunidad. No están, sin embargo, activos en todos los frentes. Dentro de ellos, un sector desarrolla actividades políticas no electorales de participación ciudadana: se abstiene de votar pero contacta autoridades públicas y participa en manifestaciones públicas (4,9 por ciento).

Finalmente, un tercio (33,2 por ciento) de los latinoamericanos son personas socialmente activas, la mayoría de las cuales tiene a lo sumo una intervención esporádica en la política por medio del voto. Las personas en este grupo se encuentran en una posición intermedia entre los ciudadanos desmovilizados y los políticamente activos. Por una parte, colaboran con organizaciones de su comunidad y, en este sentido, ejercitan su derecho de participar en aquellas actividades de su interés. Por otra parte, esa actividad se desarrolla principalmente en un ámbito no político.

Participación ciudadana y orientaciones hacia la democracia

Un último aspecto en el análisis de la participación es su vínculo con las orientaciones hacia la democracia. En América Latina, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países que los ambivalentes y los no demócratas. El 43 por ciento de los demócratas realizan otras actividades políticas, tales como contactar autoridades y funcionarios públicos y manifestarse públicamente, además de, casi todos ellos, votar; el 37 por ciento de los no demócratas puede clasificarse como activos y también el 39 por ciento de los ambivalentes. Una comprobación importante es que no siempre los demócratas son los más participativos.

Perfiles de intensidad de la ciudadanía

El análisis integrado del tamaño, la distancia y el activismo de las orientaciones hacia la democracia ayuda a proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano con que ella cuenta. Con este propósito preparamos el índice de apoyo a la democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

Este índice permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear coaliciones ciudadanas amplias en apoyo de la democracia, incluyendo a los sectores ambivalentes. Es una herramienta que distingue las situaciones políticas favorables de las desfavorables y riesgosas. En las situaciones favorables hay un balance de fuerzas positivo para la democracia, pues los demócratas son mayoría, son los políticamente más activos, y los ambivalentes están relativamente cercanos a las posiciones de los demócratas. En el caso opuesto, cuando el balance de fuerzas es negativo, los no demócratas son mayoría, son más activos y son los que tienen más cerca a los ambivalentes. Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.

Las fuentes de información del IAD también pueden ser empleadas para estudiar la intensidad de la ciudadanía, es decir, cómo

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002

TABLA 50

	Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana						Significancia (2)	
			No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o sólo votan con las que realizan acción política sola o combinada)
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=7.387	7,30	20,20	35,20	6,90	5,00	25,40	..	..
Región Andina	% de personas	n=5.178	7,90	23,10	34,30	8,00	4,30	22,60	..	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=5.330	6,60	23,80	29,20	11,10	5,20	24,00	..	..
América Latina	% de personas	n=17.895	7,30	22,10	33,20	8,50	4,80	24,20	..	..
Sexo	% hombres	48,50	41,80	45,50	46,30	49,00	52,10	55,40	**	**
	% mujeres	51,50	58,20	54,50	53,70	51,00	47,90	44,60		
Edad	% 16 a 29 años	33,10	51,00	28,30	34,90	31,70	49,70	26,80	**	ns
	% 30 a 64 años	57,80	38,40	59,80	57,30	58,40	44,60	65,10		
	% 65 a 99 años	9,00	10,60	11,90	7,80	9,80	5,80	8,10		
	Promedio de edad	39,68	35,78	42,06	38,72	40,58	33,96	40,83	**	*
Nivel educativo	% sin estudios	9,20	14,10	11,70	9,30	6,90	9,20	6,30	**	**
	% 1 a 6 años	35,40	38,50	37,40	37,60	33,20	30,60	31,20		
	% 7 a 12 años	39,50	39,80	38,40	39,90	43,20	43,70	37,70		
	% superior completa o incompleta	15,90	7,60	12,60	13,20	16,60	16,50	24,80		
	Promedio de años de estudio	8,79	7,64	8,23	8,58	9,18	8,97	9,77	**	**

(CONT. P. 139)

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002

CONTINUACIÓN TABLA 50

	Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana						Significancia (2)	
			No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o sólo votan con las que realizan acción política sola o combinada)
Nivel económico (3)	% bajo	45,40	52,80	51,30	47,60	42,90	44,10	35,80	**	**
	% medio	46,50	43,20	42,70	45,70	49,30	45,80	51,30		
	% alto	8,10	4,00	6,00	6,70	7,80	10,20	12,90		
	Promedio de índice económico	3,85	3,45	3,60	3,73	3,95	4,02	4,29	**	**
Agenda no tratada (4)	% Menciona un tema sin tratar	18,40	31,40	27,20	14,50	21,70	11,20	13,80	**	**
	% No menciona un tema sin tratar	81,60	68,60	72,80	85,50	78,30	88,80	86,20		
Confianza (5)	Promedio de confianza en instituciones y actores	1,91	1,84	1,88	1,90	1,96	1,89	1,97	**	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Se indica con un "*" cuando la medida de asociación utilizada o el análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) reulta significativo al 5%. Se indica con "**" cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica "ns" cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con "..". Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

(3) Con base en índice económico construido a partir de tenencia de artefactos y educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 9 y 10. Si el índice se encuentra entre o y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(4) Con base en pregunta p27u: "¿Cuál es el tema que a usted le interesa y que los candidatos en la última elección no se atrevieron a abordar?".

(5) Con base en índice de confianza en instituciones y actores, construido a partir de preguntas sobre confianza en" "Poder judicial", "Gobierno", "Municipios", "Congreso", "Partidos políticos" y "Gente que dirige al país".

Ciudadano desactivado: No tiene participación política o realiza aquella que, además de esporádica, requiere menor esfuerzo votar). Puede colaborar en actividades sociales.

Ciudadano activo: Contacta autoridades y participa en manifestaciones públicas, pero sin actividad en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

Ciudadano altamente participativo. Está activo en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

Fuente: Procesamiento de preguntas de la Sección Propietaria del PNUD y de otras preguntas en Latinobarómetro 2002.

las personas ejercitan, si lo hacen, su estatus de ciudadano o ciudadana.

El concepto de intensidad ciudadana proviene del término *ciudadanía de baja intensidad,* acuñado por O'Donnell.[77] Por *intensidad ciudadana* se entiende el libre y activo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes genéricos propios del estatus de ciudadanía. La herramienta utilizada para aproximarse a este tema es una tipología de perfiles de intensidad ciudadana, que permite clasificar a las personas de acuerdo con la manera como ejercitan su estatus de ciudadanos (tabla 47).

Sobre la base de la información de las orientaciones a la democracia y los modos de participación ciudadana en América Latina, las personas pueden clasificarse de acuerdo con cuatro perfiles de intensidad ciudadana:

- los demócratas participativos;
- los demócratas desmovilizados;
- los ambivalentes y no demócratas desmovilizados;
- los ambivalentes y no demócratas participativos.

Los dos primeros grupos comparten una orientación democrática pero difieren en su nivel de participación en la vida política. Los dos últimos grupos comparten su ausencia de compromiso con la democracia y también difieren en su nivel de participación política.

Aproximadamente, una de cada cinco personas en América Latina (18,9 por ciento) puede catalogarse como demócrata participativa. Poco más de un tercio de los consultados (34,9 por ciento) son ambivalentes o no demócratas desmovilizados. Estas personas dudan o se oponen a la democracia pero están retirados de la vida política. Los ambivalentes y no demócratas participativos son una proporción muy similar a los demócratas participativos. Según nuestros datos, en América Latina aproximadamente una de cada cinco personas (21,6 por ciento) puede catalogarse con este perfil: personas que du-

RECUADRO 37

Ciudadanía de baja intensidad

En 1993, O'Donnell planteó que en América Latina una proporción considerable de las y los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos. Denominó a ese fenómeno 'ciudadanía de baja intensidad', y lo atribuyó a barreras objetivas, como la debilidad del Estado democrático de derecho y el efecto de las desigualdades sociales extremas. Un estudio de la ciudadanía de baja intensidad requiere, pues, la utilización de diversas fuentes de información, tanto percepciones como registros institucionales.
Además de esos obstáculos, la intensidad en el ejercicio de la ciudadanía puede ser afectada por el grado en que las personas se sientan obligadas a cumplir con sus deberes y a ejercer sus derechos. Ésta es precisamente la perspectiva investigada en este capítulo, con la información de Latinobarómetro. Se trata de una perspectiva inspirada en el pensamiento de O'Donnell, aunque distinta, pues se centra en el estudio de las actividades y los comportamientos de los individuos.
Una democracia en la cual una proporción importante de la ciudadanía decide no ejercer sus derechos ni cumplir con sus deberes se encuentra en problemas.
Para avanzar sobre este tema, se preparó una tipología de perfiles de intensidad ciudadana, que clasifica a las personas combinando los siguientes criterios:

- En la perspectiva de los deberes ciudadanos, el deber de aceptar la vigencia de las normas democráticas. Para esto se utilizó el estudio de las orientaciones hacia la democracia.

- En la perspectiva de los derechos ciudadanos, el grado en que las personas participan en la vida política, para lo cual se utilizó el estudio sobre los modos de participación ciudadana.

77 O'Donnell, 1993.

RECUADRO 38

El Índice de Apoyo a la Democracia (IAD)

La elaboración del IAD se basa en los siguientes elementos:

- Las orientaciones hacia la democracia.
- El tamaño de cada orientación y, luego, la proporción entre demócratas y no demócratas.
- La distancia promedio en las actitudes entre cada orientación, si los demócratas o los no demócratas están más cerca de los ambivalentes.
- El nivel de activismo político de las personas que sustentan las orientaciones y la situación de los demócratas y los no demócratas.

El IAD, entonces, pondera el tamaño de las orientaciones con la distancia y el activismo. Una explicación más detallada puede encontrarse en la nota técnica sobre la encuesta en el Compendio Estadístico.

En las situaciones favorables a la democracia, el IAD arroja un valor bastante superior a 1. Cuando el IAD tiene un valor que ronda 1, resume situaciones de equilibrio político entre las orientaciones demócrata y no demócrata. Son situaciones con un potencial de inestabilidad, pues el apoyo ciudadano a la democracia no está garantizado. Cuando el IAD asume valores muy inferiores a 1 y cercanos a cero, el apoyo ciudadano a la democracia es precario. En caso de emerger una crisis política severa, el futuro de la democracia podría verse fácilmente comprometido por la precariedad del apoyo ciudadano.

dan o se oponen a la democracia y son políticamente activas.

Las características sociales de las personas de cada uno de los perfiles de intensidad ciudadana son similares a las descriptas para la base social de las orientaciones hacia la democracia, pero desde la presente perspectiva, el panorama se puede observar con mayor precisión. En términos generales pueden formularse dos conclusiones: los dos grupos socialmente más parecidos entre sí son, paradójicamente, los que podrían enfrentarse en caso de una crisis que amenace la estabilidad de una democracia: los demócratas participativos y los ambivalentes o no demócratas participativos. Ambos grupos tienen estructuras de edad, nivel de instrucción y nivel económico más parecidos entre sí que con los otros dos grupos.

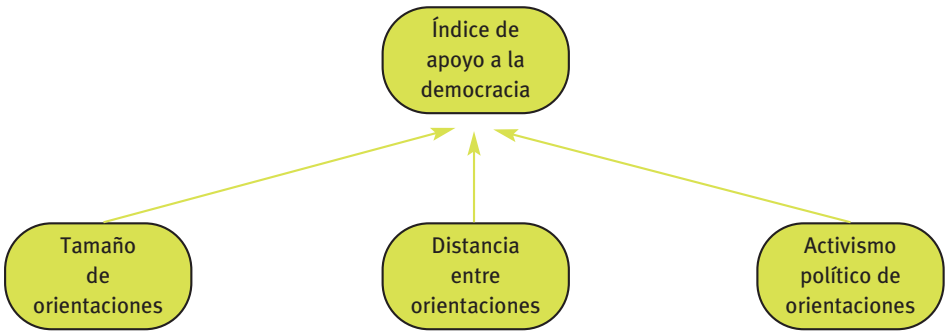
La segunda conclusión es que los ambivalentes o no demócratas desmovilizados parecen concentrar, en mayor proporción que los otros grupos, a las personas más jóvenes y de menor nivel económico. Los jóvenes son más numerosos en este grupo que entre los demócratas participativos (38,4 por ciento de los primeros y 30 por ciento de los segundos). Las personas sin estudios o con escuela primaria completa o incompleta (1 a 6 años de escolaridad) tienen una distribución similar: proporcionalmente tienden a agruparse más entre los ambivalentes o no demócratas desmovilizados. En cambio, las personas con educación superior completa o incompleta son más numerosas entre los demócratas participativos.

El Índice de Apoyo ciudadano a la Democracia

El análisis integrado del tamaño, la distancia y el activismo de las orientaciones hacia la democracia ayuda a proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano con que ella cuenta. Con este propósito, preparamos el índice de apoyo a la democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

Este índice permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear coaliciones ciudadanas amplias en apoyo de la democracia, incluyendo los sectores ambivalentes. Es una herramienta que distingue las situaciones políticas favorables de las desfa-

En todo caso, los ambivalentes son un grupo clave a observar, pues en la mayoría de los países los demócratas requieren de su apoyo para formar mayorías ciudadanas.

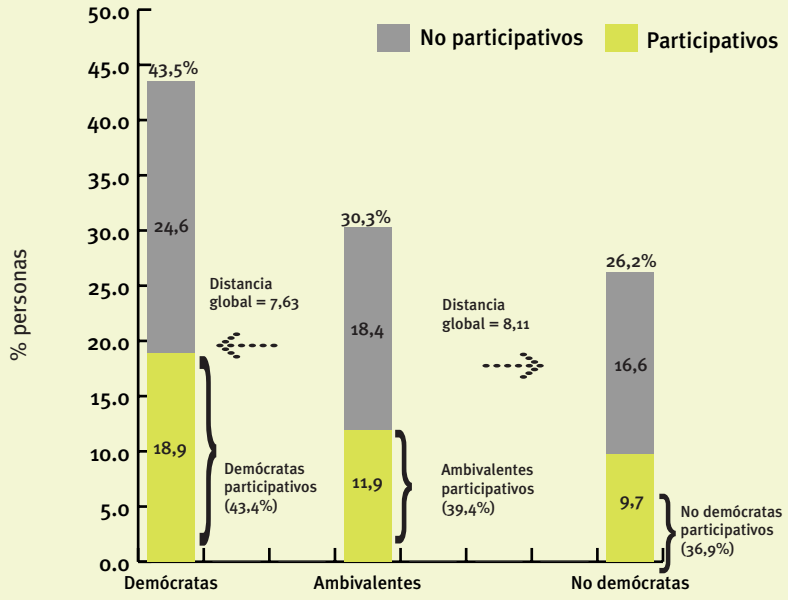


vorables y riesgosas. En las situaciones favorables hay un balance de fuerzas positivo para la democracia, pues los demócratas son mayoría, son los políticamente más activos, y los ambivalentes están relativamente cercanos a las posiciones de los democrátas. En el caso opuesto, cuando el balance de fuerzas es negativo, los no demócratas son mayoría, son más activos y son los que tienen más cerca a los ambivalentes. Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.

El resultado del IAD para la región tendió a ser positivo para la democracia. Los demócratas, en términos de correlación de fuerzas, están en mejor posición que sus contrarios, los no demócratas. En efecto, los demócratas constituyen la orientación hacia la democracia más difundida y tendieron (aunque levemente) a participar más en la vida política y social de sus países que las personas con otras orientaciones. Asimismo, tuvieron a los ambivalentes ligeramente más cerca de sus posiciones que los no demócratas (gráfico 8). El IAD agregado para la región arrojó un valor de 2,03.

GRÁFICO 8

Panorama regional del IAD, 2002



Nota: Los porcentajes de personas en cada orientación no coinciden con los mostrados en gráficos anteriores, pues al combinar la información de orientaciones con la de participación, la ausencia de respuesta aumenta y provoca que dichos porcentajes varíen.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

En todo caso, los ambivalentes son un grupo clave a observar, pues en la mayoría de los países los demócratas requieren de su apoyo para formar mayorías ciudadanas. Es preciso también tomar nota de los factores que se asocian más fuertemente con los no demócratas, ya que están relacionados con carencias de la ciudadanía social y con bajas perspectivas de movilidad económica y educativa, cuestiones en las que, como hemos visto, la región tiene aún serios déficit.

Resumiendo los resultados de este análisis, encontramos:

■ Procesando datos de la encuesta de Latinobarómetro de 2002, quienes tenían una orientación prodemocrática eran el 43% de los entrevistados, siendo la más extendida.

■ Cuando se pregunta acerca de la alternativa entre desarrollo económico y democracia, se evidencia una tensión. Muchos parecería que prefieren la primera.

■ Los entrevistados pertenecientes a países donde hay menores niveles de desigualdad social tienden a ser más favorables a la democracia.

■ Del análisis del perfil de los denominados "no demócratas" surge que esta orientación tiene mayores adeptos entre los sectores con menos educación, los que tienen una socialización proveniente de períodos autoritarios, los que tienen una percepción de baja movilidad social respecto de sus padres y bajas expectativas en cuanto a futura mejoría para sus hijos, y aquellos que tienen mayor desconfianza en las instituciones.

■ La mayoría de los ciudadanos no está desconectada de la vida política y social de sus países.

■ En promedio, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países.

La percepción de la dirigencia latinoamericana

La indagación sobre el desarrollo de la democracia en América Latina se enriquece con las percepciones y opiniones de quienes toman las decisiones que más impactan en la vida política de la región.

Este parte expone y sistematiza las opiniones que surgen de la ronda de consultas a 231 líderes latinoamericanos, incluidos 41 presidentes y vicepresidentes actuales y precedentes.

Analizamos aquí sus percepciones sobre el grado de desarrollo de nuestras democracias, poniendo el acento en la participación ciudadana, los límites del poder democrático, la confianza en las instituciones –particularmente en los partidos políticos– y las relaciones con los poderes fácticos nuevos o tradicionales. También se observaron la tensión entre pobreza/desigualdad/democracia, los problemas en torno a la elaboración de la agenda pública y los desafíos que enfrentan las democracias.

Expresamos nuestro agradecimiento a las 231 personalidades que se brindaron con generosidad para que pudiéramos realizar las consultas, y lamentamos no haber podido hacer todas las que deseábamos, lo que ha hecho que se omitiera a importantes dirigentes.

Perfil de los actores consultados

Para la realización de las consultas –que tuvieron lugar entre julio de 2002 y junio de 2003– seguimos dos criterios: a) hicimos no menos de media docena de consultas por país, y b) llevamos a cabo más consultas en los países más grandes (en particular, los dos grupos más numerosos de consultados son los brasileños, con treinta y cuatro líderes consultados, y los mexicanos, con veinticinco).

Ésta no es una muestra al azar y, por lo tanto, los datos no tienen representatividad estadística. La meta es relevar juicios fundamentales sobre las democracias de la región por parte de un conjunto relevante de líderes. Buscamos detectar las maneras de ver y pensar expresadas en las respuestas de los líderes, en una entrevista cuya agenda les era previamente desconocida.

Al final del Informe aportamos más información sobre la metodología y los criterios de procesamiento empleados. Aquí importa tener en cuenta que el estudio no pretende sustituir sino complementar otros tipos de estudios de opinión. La pregunta a contestar es: ¿cuáles son las opiniones y formas de pensar de un grupo de 231 personas que ejercen funciones de liderazgo en América Latina? Se trata de actores protagónicos de la vida política, económica, social y cultural latinoamericana, que integran una muestra cuya significación surge de la relevancia de sus trayectorias: a) líderes políticos que detentan o detentaron el poder en su máximo nivel institucional, en jefaturas partidarias, parlamentarios, funcionarios de alto rango o alcaldes; b) protagonistas sociales en un amplio espectro que incluye líderes sindicales, empresarios, académicos, periodistas, religiosos y dirigentes de movimientos u organizaciones sociales, y c) miembros de las Fuerzas Armadas.

El 51 por ciento de los consultados son políticos. Entre los restantes se observa un peso importante de empresarios (11 por ciento) e intelectuales (14 por ciento). Las demás categorías se distribuyen en: sindicalistas (7 por ciento), periodistas (6 por ciento), líderes de la sociedad civil (7 por ciento), religiosos (2,5 por ciento) y militares (1,5 por ciento).

El punto de partida conceptual

Los testimonios coinciden en subrayar un diagnóstico que puede resumirse así: nunca antes hubo tanta democracia en

América Latina ni estuvo tan controlado el peligro de golpe de Estado, pero de todos modos la democracia está expuesta a fragilidades, como las que derivan del bajo prestigio de los partidos políticos y de la llamada *crisis de la sociedad política*.[78] En la actualidad, todos los países cumplen con los requerimientos del régimen democrático y éstos son especialmente valorados por los consultados, en contraste con el pasado autoritario. Desde esta perspectiva, la conquista y afirmación de los atributos básicos de la democracia son consideradas una etapa necesaria y un progreso significativo. Esta visión deja abierta una gama de cuestiones a abordar y de objetivos inalcanzados, dentro de un acuerdo generalizado en señalar el carácter inacabado de la construcción de la democracia en América Latina, incluso allí donde dicho proceso histórico tiene más larga duración.

Hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia.

Condiciones necesarias para la democracia

Aunque no las entienden exactamente del mismo modo, los líderes latinoamericanos consideran que la participación política y los controles al ejercicio del poder son dos condiciones básicas de la democracia, y que ambas se han fortalecido a lo largo de la última década.

La expansión de la participación política

Si bien la palabra participación tiene diferentes significados políticos, en un sentido más estrecho se suele restringir su alcance a la participación electoral. En su sentido más amplio, supone alguna forma estable de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil. Algunos sentidos intermedios aluden a formas más o menos activas de ejercicio de la ciudadanía, tales como la participación en consultas populares o en ámbitos deliberativos a nivel local.

La casi unanimidad de las personas consultadas piensa que una mayor participación en cualquiera de sus formas tiende a fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido amplio, más participación aparece en general como preferible a menos participación. Sin embargo, como veremos más abajo, este juicio genérico se relativiza cuando buena parte de los consultados se refiere a formas más específicas de participación. También hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia. Los líderes consultados tienden a compartir esta idea, aun cuando son escépticos respecto de si los partidos están funcionando adecuadamente como canales de participación ciudadana o si podrían recuperar protagonismo en este terreno.

Asimismo, para la gran mayoría de los consultados, la participación de la población en sentido amplio (es decir, tanto en lo que refiere a la elección de los gobiernos como a la definición de sus políticas) ha aumentado significativamente durante la última década.

En el momento de considerar el acto electoral como una expresión de la participación política, existen dos tendencias. En los países con menor raigambre democrática se visualiza el voto como un acto que hace a la participación, ya que permite expresar una posición crítica hacia viejas estructuras patrimonialistas y, eventualmente, un premio o un castigo a los gobernantes. Se identifica el incremento de la concurrencia electoral con el progreso de la participación. En cambio, en las democracias que han tenido mayor continuidad, el hecho de votar es visto como algo habitual, que no es considerado al momento de evaluar el nivel de participación, ya que para los consultados en estos países la participación implica formas más activas de ejercicio de los derechos ciudadanos.

En casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática. En cambio, la

78 Garretón, documento elaborado para el PRODDAL, 2003.

disminución o el estancamiento de la participación que señalan los líderes chilenos, uruguayos y costarricenses parece propia de democracias que se ven a sí mismas como profundamente arraigadas históricamente. Esto no significa que estos países estén libres de dificultades (de hecho, dos de ellos padecieron duras experiencias de regímenes autoritarios); aun así, se trata de un problema diferente de los que enfrentan países donde ese arraigo es menor o más reciente.

Un dirigente consultado en Chile agrega detalles: "La participación que supone la democracia era más institucionalizada [desde mediados del siglo pasado hasta el golpe de Estado de 1973], fundamentalmente a través de las organizaciones políticas y sociales. [...] Hoy día, la realidad chilena es muy preocupante: [...] en las votaciones y en las elecciones ha ido disminuyendo progresivamente el interés de la ciudadanía y aumentado la abstención electoral. [...] [Ahora] hay una participación más desordenada, más circunstancial [...]. Los partidos han perdido presencia y representatividad".

Por su lado, un líder brasileño destaca la expansión de la participación: "La pobreza es difusa, no organizada [...]. Cuanto más se perfecciona el poder democrático, más aumentan las presiones de abajo hacia arriba [para que sus problemas sean tenidos en cuenta]. Y eso es lo que ocurre [...], [hay] más organizaciones democráticas, más organizaciones de la sociedad y más presión de abajo hacia arriba. Es la prueba que ahora deberemos pasar".

Una diferencia significativa entre los países con democracias históricamente más arraigadas y el resto son los canales a través de los que se ejerce la participación. Los consultados tienden, en los primeros, a presuponer que los partidos son uno de los canales naturales (no el único pero sí uno de los importantes). En cambio, en varios países con tradiciones democráticas menos arraigadas, algunos consultados opinan que la mayor participación se produce cuando los ciudadanos actúan fuera de los partidos, ya sea porque toman la distancia suficiente como para hacer un ejercicio independiente del voto (por ejemplo, apoyando a candidatos independientes) o porque se incorporan a organizaciones de la sociedad civil que se presentan como alternativa a los partidos. Según estos consultados, no sólo se trata de que los partidos tengan mala imagen, sino que son vistos como un obstáculo para la participación.

Siempre según los consultados, este fenómeno de mayor participación por canales alternativos a las estructuras partidarias aparece frecuentemente asociado a otra tendencia vigorosa, el fortalecimiento de las instancias de deliberación y de decisión a nivel local. Es a esa escala (la aldea, el distrito rural, la ciudad, la provincia) donde aparecerían dirigentes capaces de generar niveles importantes de adhesión y donde

En casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática.

¿AUMENTÓ LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

TABLA 51

La participación aumentó	Honduras, México, Bolivia, Brasil, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Panamá, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Argentina
La participación no aumentó ni disminuyó	Costa Rica
La participación disminuyó	Uruguay, Chile

Nota: Los países están ordenados según "balances de opinión", es decir, la diferencia entre quienes dicen que la participación aumentó y quienes dicen que la participación disminuyó. El primer país es el que tiene un mayor balance positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que la participación aumentó. Luego se ordenan por orden decreciente de este balance.
Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

mejor funcionarían las organizaciones de la sociedad civil que con más facilidad consiguen involucrar a los ciudadanos. Así lo describe uno de los líderes consultados en Colombia: "En Bogotá [...] gobiernos sucesivos [...] generaron una transformación radical de la ciudad: [...] las políticas públicas se convirtieron en una esencia vital, [...] lo público pasó a tener el asiento de adelante frente a lo privado, que no era como se veía antes, [...] los resultados hacia los ciudadanos generaron un convencimiento y una continuidad en política, [pero] casi no de los partidos, porque los últimos tres candidatos que han sido elegidos son independientes".

De manera general, la existencia de medios de comunicación independientes es vista como un factor que ha contribuido decisivamente al aumento de los controles.

La percepción sobre la participación social es heterogénea entre los consultados. Los nuevos movimientos sociales y el crecimiento de la participación por fuera de los partidos llevan a que los primeros sean vistos, por no pocos de los consultados, como una amenaza a la gobernabilidad. Existe también desacuerdo sobre la institucionalización de la participación social. Ciertos países cuentan con canales institucionales a través de los cuales pueden viabilizar y negociar las demandas. Para algunos consultados, la resistencia a desarrollar mecanismos de participación institucionalizada afecta negativamente el desarrollo de la democracia; otros objetan estos procesos por considerarlos particularistas y por generar consensos contingentes que limitan el pluralismo de la democracia.

La expansión de los controles al ejercicio del poder

En la mayoría de los países latinoamericanos, la idea predominante es que los gobiernos están más controlados y limitados que en el pasado. Esto es percibido en general como un hecho positivo, porque implica la presencia de una ciudadanía más atenta y decidida a hacer valer sus derechos (lo que es consistente con la percepción de una mayor participación). La idea de que los controles al ejercicio del poder se han perfeccionado predomina entre los líderes de doce de los dieciocho países estudiados. Los políticos y funcionarios de gobierno son los que más frecuentemente piensan que los controles han aumentado.

Varios líderes consultados también mencionan la presencia de tradiciones desfavorables a los controles del ejercicio del poder en algunos países centroamericanos, donde la ausencia de controles eficaces aparece asociada a problemas de larga data.

Por otra parte, los consultados relacionan el ejercicio del control con el fortalecimiento de la sociedad civil (sobre todo a partir del papel asumido por las ONG) y el de los medios de comunicación. Éstos son considerados simultáneamente un control y un grupo de presión, lo que permite comprender su paradójica percepción: ser una condición *sine qua non* de la democracia a la vez que un instrumento de grupos de poder que ejercen indebida influencia en la toma de decisiones públicas.

De manera general, la existencia de medios de comunicación independientes es vista como un factor que ha contribuido decisivamente al aumento de los controles. Numerosos líderes consultados insisten en la capacidad de los medios de detectar irregularidades y excesos (o simples errores y dificultades) y de darles difusión pública. Pero esta misma relevancia de los medios es vista como un peligro por la mayoría de los líderes consultados: apoyados en la popularidad que les aportan las denuncias, ciertos medios terminan por construir su propia agenda y perseguir intereses particulares (los del grupo económico al que pertenecen o los de ciertos sectores de poder a los que están asociados). Para muchos de nuestros consultados, un grave problema es que no existen mecanismos eficaces para controlar los eventuales excesos, al menos en la medida en que no se quiere atentar contra la libertad de prensa. Sin embargo, tanto en sus mejores como peores versiones, los medios son vistos por los líderes como uno de los principales contrapesos del poder político.

Opiniones sobre el carácter de la democracia

Los líderes latinoamericanos creen que las condiciones políticas necesarias para la democracia avanzaron significativamente durante la última década. Consideremos la definición de la democracia que dio un entrevistado en Guatemala: "Si nosotros hubié-

TABLA 52

¿AUMENTARON LOS CONTROLES AL PODER EN AMÉRICA LATINA?

Los controles aumentaron	El Salvador, México, Perú, Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Chile, Honduras, Costa Rica, Bolivia, Paraguay
Los controles no aumentaron ni disminuyeron	Uruguay, Nicaragua
Los controles disminuyeron	Ecuador, Panamá, Argentina, Venezuela

Nota: Los países están ordenados según "balances de opinión", es decir, la diferencia entre quienes dicen que los controles aumentaron y quienes dicen que disminuyeron. El primer país en la primera ubicación es el que tiene el balance más positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que los controles aumentaron. Los restantes se ordenan a medida que disminuye el balance.
Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

ramos preguntado en 1986 a los guatemaltecos qué era para ellos la democracia, nos hubieran dicho 'que el gobierno sea civil y que sea electo popularmente', y eso es básicamente lo que debe suceder en toda América Latina". Presuponiendo que esta definición es aceptable, no hay duda de que la gran mayoría de los consultados coincidiría en que sus países son democráticos.

La pauta de las consultas preveía que al cabo de una conversación extensa, los consultados fueran invitados a responder sobre la presencia o ausencia de democracia en su país ("Teniendo todo en cuenta, ¿usted diría que su país hoy es una democracia?"). Sólo 14 por ciento de los consultados respondió inequívocamente (6 por ciento que sí, 8 por ciento que no). Para los demás fue necesario precisar y desagregar el concepto.

Tenemos entonces que explorar el sentido de esos condicionamientos y relativizaciones. Para el 6 por ciento, como se dijo, en su país existe una "democracia plena"; para un robusto 66 por ciento, en su país existe una democracia con pocas o algunas limitaciones; un 17 por ciento piensa que en su país hay numerosas limitaciones, y otro 8 por ciento opina que su país no es una democracia.

Por lo tanto, al menos como una primera aproximación, el grueso de los consultados (casi nueve de cada diez) acepta el término "democracia" para describir sus respectivas situaciones nacionales, aunque lo haga complementándolo con varias especificaciones adicionales.

Esta observación puede parecer trivial, pero ratifica todo lo que se ha avanzado en los últimos años. Por primera vez en la historia del continente, los líderes de todos los países incluidos en el estudio ven que sus países satisfacen la definición mínima de democracia: hay competencia genuina, los gobiernos tienen al menos algunos límites a su poder y los consultados creen que en estos dos planos se ha progresado significativamente. La respuesta predominante podría sintetizarse de este modo: "Se puede hablar de democracia, sí, sobre todo comparando con el pasado, pero...". Por otro lado, para el 25 por ciento de los consultados, en su país "todavía falta" para poder decir que se vive en democracia.

En algunos casos, las personas consultadas insisten en que la debilidad de la democracia no tiene tanto que ver con bloqueos políticos, problemas de legitimidad o cuestiones de diseño institucional (aunque estos problemas también son mencionados), sino con las condiciones de vida de la población: "Desde el punto de vista económico y social, realmente tenemos unos gravísimos problemas de distribución de la riqueza, de participación de los panameños [...]. ¿Cómo puede haber democracia en estas condiciones?". La idea de la desigualdad y de la segmentación social como impedimento para la construcción cabal de la democracia aparece muy frecuentemente asociada a los juicios más pesimistas. En el conjunto de las consultas, el comentario más frecuentemente ligado a un juicio escéptico sobre el grado de fortaleza o de realización de

Por primera vez en la historia del continente, los líderes de todos los países incluidos en el estudio ven que sus países satisfacen la definición mínima de democracia.

la democracia se refiere, usualmente, a las condiciones de vida de la población.

Uno de los consultados en Nicaragua afirma, por ejemplo: "Nos ha costado llegar donde llegamos: muertos, luchas intestinas [...]. Hemos avanzado más que muchos países en cuanto a la consolidación de la democracia, pero nos falta mucho por hacer, porque la democracia plena en pobreza y miseria no es concebible. Mientras la única libertad que tenga uno sea la de morirse [...] es difícil". La misma idea aparece en este resumen formulado por uno de los líderes consultados en Perú: "El 54 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza extrema y el 23 por ciento por debajo de la línea de pobreza extrema-extrema [...]. Esa gente participa en política en el sentido de ir a votar el día de la elección, porque es obligatorio y tiene que pagar una multa si no lo hace, pero eso no es democracia. La democracia no es un acto político electoral. No puede ser libre aquel que esta noche se va a dormir sin saber si mañana tendrá algo que comer".

La tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos sigue estando presente en la realidad latinoamericana.

En el otro extremo, las respuestas más positivas se encuentran especialmente entre personalidades provenientes de las democracias más arraigadas y en los países más grandes. Como señala uno de los consultados en Brasil, las recientes elecciones contribuyen a un clima de confianza en la democracia: "Estamos viendo un momento en que una persona [Luiz Inácio 'Lula' da Silva] sale de la extrema pobreza nordestina y llega al poder máximo del país; [...] la movilidad social es uno de los ingredientes de la democracia: [...] cuanto más posibilidades tenga cada uno de atravesar las barreras [entre las clases sociales], creo que más democracia hay".

Estos casos indican que en América Latina el vínculo entre condiciones socioeconómicas y actitudes hacia la democracia no es automático ni necesariamente determinante. Lo que distingue las actitudes de los liderazgos de estos países no radica, entonces, en las condiciones socioeconómicas "objetivas" de sus países, sino en su grado de confianza en la capacidad de las instituciones democráticas de convivir con, y en el mediano plazo modificar, esas situaciones de pobreza y exclusión. Para quienes ven las cosas de este modo, la pobreza y la exclusión son problemas que se deben solucionar por un sistema político inequívocamente democrático.

"Hemos alcanzado la república y aún debemos construir la democracia. La república es la que nos preserva las libertades individuales, evita que nos mate un gobierno despótico, que nos lleve preso [...], pero además de estas libertades llamadas negativas están las otras libertades, las positivas de la democracia, concentradas en los derechos sociales" (ex presidente).

Causas de las limitaciones de las democracias latinoamericanas

Poderes institucionales y poderes fácticos

Un problema tradicional de los países latinoamericanos ha sido el divorcio entre los poderes institucionales y los poderes fácticos: si bien los textos constitucionales otorgan gran peso al Poder Ejecutivo y una importante capacidad de acción al Legislativo y al Judicial, el poder real suele residir en instituciones a las que las normas asignan otras funciones (como fue el caso, en el pasado reciente, de las Fuerzas Armadas) o en grupos que no forman parte del orden político-institucional (familias tradicionales, grupos económicos y otros).

La tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos sigue estando presente en la realidad latinoamericana. Hay información que sugiere, y las consultas realizadas confirman, que en las últimas décadas, a pesar del fortalecimiento de las instituciones democráticas, los poderes fácticos siguen jugando un papel muy importante.

Las Fuerzas Armadas son vistas como el factor de poder más importante para algunos consultados en Guatemala y la República Dominicana y en menor medida en Ecuador, Chile y Venezuela. Pero las Fuerzas Armadas no son mencionadas en los restantes países, incluyendo a los que experimentaron recientemente crisis políticas agudas (Argentina, Colombia y Paraguay). Este fuerte debilitamiento de las Fuerzas Armadas como factor político es una importante novedad para la democracia latinoamericana.

Sin embargo, algunos líderes consultados identifican tres riesgos principales que po-

¿QUIÉNES EJERCEN PODER EN AMÉRICA LATINA?

TABLA 53

Poderes fácticos	Los grupos económicos/ empresarios/ El sector financiero	149	(79,7%)
	Los medios de comunicación	122	(65,2%)
Poderes constitucionales	Poder Ejecutivo	68	(36,4%)
	Poder Legislativo	24	(12,8%)
	Poder Judicial	16	(8,5%)
Fuerzas de seguridad	Las Fuerzas Armadas	40	(21,4%)
	La Policía	5	(2,7%)
Instituciones políticas y líderes políticos	Partidos políticos	56	(29,9%)
	Los políticos/ operadores políticos/ líderes políticos	13	(6,9%)
Factores extraterritoriales	EE.UU./ La embajada norteamericana	43	(22,9%)
	Organismos multilaterales de crédito	31	(16,6%)
	El factor internacional/ el factor externo	13	(6,9%)
	Empresas transnacionales/ multinacionales	9	(4,8%)

Nota: El total no suma 100% porque se permitieron respuestas múltiples.
Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

drían amenazar el buen funcionamiento del orden democrático:

1. Según los líderes de los países más grandes y de aquellos con tradiciones democráticas más arraigadas, las *limitaciones* provienen de dos orígenes. En lo interno, de la proliferación de controles institucionales inadecuados, así como de la multiplicación de grupos de interés (en especial empresariales) que funcionan como poderosos *lobbies*. En lo externo, las limitaciones provienen básicamente del comportamiento de los mercados internacionales (en especial, pero no exclusivamente, los financieros), de la vigilancia de las calificadoras de riesgo y del papel de los organismos internacionales de crédito.

Por su parte, en países más pequeños o con tradiciones democráticas menos arraigadas, los consultados también destacan limitaciones externas e internas, pero las describen de manera diferente. En lo interno mencionan los grupos de interés (particularmente empresarios y terratenientes), pero los métodos empleados ya no son sólo *lobbies,* sino prácticas tales como la compra de votos y la "fabricación" de candidatos. En lo externo mencionan la dependencia de los organismos internacionales de crédito, a la que agregan la desmesurada influencia de empresas extranjeras instaladas en los propios países.

2. El segundo tema considerado es la *amenaza del narcotráfico*. Como es natural, la importancia que los líderes latinoamericanos asignan a este factor está directamente ligada al grado de desarrollo que tiene el fenómeno en sus respectivos países. Sin embargo, casi todas las opiniones recogidas confluyen al señalar que el narcotráfico implica un doble desafío. Es un desafío directo porque intenta controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio, al tiempo que crea fuertes incentivos para el pasaje de la economía formal a la informal. El narcotráfico crea asimismo desafíos indirectos, entre los que los consultados destacan dos. El primero es que, al atraer la atención del gobierno de Estados Unidos, genera nuevas formas de presión externa que limitan aún más la esfera de acción de los gobiernos nacionales. El segundo tiene que ver con la corrupción: el "dinero sucio" tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y sobre el funcionamiento de las instituciones.

3. El tercer factor al que se le atribuyen limitaciones al poder de las instituciones políticas son los medios de comunicación. Esta

gran influencia de los medios es vista como parte del aumento de los controles que han permitido democratizar el ejercicio del gobierno, pero también, según lo perciben principalmente los políticos consultados, como una restricción al proceso democrático. Los medios tienen la capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias.

Existe amplio consenso entre los consultados en cuanto a que la gran influencia de los medios limita el poder de las instituciones políticas. En realidad, siempre tuvieron mucha influencia y los políticos intentaron servirse de ella. Lo nuevo, además de la mayor exposición del público a los medios, es que se ha salido de una época en la que estaban mayoritariamente vinculados a los partidos políticos y, en algunos casos, éstos ejercían cierto control sobre aquéllos; actualmente muchos medios se han independizado de las estructuras partidarias y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político y con intereses muy diversificados.

De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina.

El papel de los partidos políticos

Según los líderes consultados, los partidos políticos, actores fundamentales para el funcionamiento de las democracias contemporáneas, sufren una seria crisis. Un dato revelador es que no sólo la mayor parte de los líderes consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su función; además, esta opinión es ampliamente predominante (59 por ciento) entre los propios políticos consultados. En este caso, los juicios favorables ("claramente sí" y "más bien sí") representan el 18 por ciento y los juicios neutros ("en parte sí, en parte no") el 16 por ciento.

Este escepticismo generalizado oculta diferencias importantes de país a país. En algunos casos (Argentina y Ecuador), el desprestigio de los partidos alcanza un grado extremo. En otros casos (Honduras, Uruguay y, aunque en menor medida, Chile), los partidos aparecen en condiciones bastante mejores. De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina. Estas opiniones refieren a la coyuntura política del año 2002 y comienzos del 2003. Una nueva ronda de consultas presumiblemente daría nuevos resultados.

¿Cuáles son las razones que fundamentan este juicio? La acusación más frecuente es el personalismo y la ausencia de democracia interna. En palabras de un líder costarricense: "Son las mismas caras, es la misma gente en los últimos cuarenta años, es darle vuelta a la misma masa, es que el que hoy es diputado mañana es embajador, y otra vez le toca un ministerio [y luego] de nuevo le toca a él".

Este rechazo a las *oligarquías partidarias* puede deberse en parte a una modernización de las expectativas de los ciudadanos (el viejo caudillismo y el viejo estilo patrimonialista tienen más dificultades en ser aceptados). Además, el agudo deterioro que por

¿LOS PARTIDOS ESTÁN CUMPLIENDO SU PAPEL? TABLA 54

Sí, o más bien sí	Uruguay, Honduras
No, o más bien no	Chile, Perú, México, República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Panamá, Brasil, Guatemala, Paraguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica

Nota: Los países están ordenados según "balances de opinión", es decir, la diferencia entre quienes dicen que los partidos están cumpliendo su papel y quienes dicen que no. El primer país es el que tiene un mayor balance positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que los partidos cumplen su papel adecuadamente. Luego se ordenan a medida que disminuye el balance.
Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

varias razones ha sufrido el Estado en buena parte de nuestros países ha llevado al debilitamiento de uno de los atractivos que los partidos pudieron tener en el pasado: al menos a ojos de una parte importante de la ciudadanía, los partidos ya no consiguen, mediante su influencia en diversos segmentos del Estado, "resolverle los problemas a la gente". Pero al mismo tiempo que este atractivo clientelar se debilita, los partidos no han conseguido modernizarse en el grado suficiente como para destacarse por su capacidad de propuesta ni por la consistencia de sus equipos de gobierno. En palabras de un entrevistado peruano: "Los partidos políticos no han sido capaces de tomarle el pulso a América Latina".

Los partidos políticos atraviesan una fuerte crisis de representación que incide en la disminución de la participación electoral y en su canalización por otras vías (en general, organizaciones de la sociedad civil). Sin embargo, casi todos los líderes reconocen la centralidad de los partidos políticos y la necesidad de que asuman un papel de mayor responsabilidad. "Nuestras sociedades han atravesado una rápida metamorfosis debajo de la mesa y los políticos no la hemos monitoreado de cerca y entonces hay un gran desencuentro" (presidente). "La gente quiere participar y siente que el formalismo del voto en las urnas, por más transparentes que sean las elecciones, no le da ese sentimiento de participación [...]. La democracia necesita de los partidos políticos, pero yo no puedo ir a participar en uno porque cada partido tiene dueño" (empresario).

Nuestros consultados vinculan esta crisis de representación a la ausencia de democracia interna en los partidos, la lógica clientelar de manejo del electorado que incentiva los personalismos, el olvido de las plataformas político-partidarias (falta de diferenciación ideológica, carencia de programas), la generación de escisiones personalistas y no ideológicas, su vinculación a poderes fácticos y alianzas en las que se confunden las identidades políticas.

Por estas razones, la mayoría de los consultados entiende que los partidos –en particular los tradicionales– no han tenido éxito como canalizadores de las demandas de la ciudadanía. A su vez, las oposiciones políticas aparecen fragmentadas y su discurso se conforma más en contra de figuras políticas controvertidas que a partir de propuestas programáticas. En general, lejos de expresar una voluntad mayoritaria de la población, según estas opiniones los partidos actúan en función de intereses particularistas y sufren demasiadas presiones de los grupos de poder, tanto legales como ilegales.

"[Los partidos] tienen muchas dificultades para estar en contacto con las demandas de la gente porque la carrera política depende más que nada de la dirigencia partidista y no tanto de los ciudadanos. Es curioso, hay una partidocracia más o menos sólida y los partidos tienen un buen porcentaje de los votos aunque la gente no tenga una buena opinión de ellos" (académico).

Ciertos actores, en particular los periodistas, perciben a los partidos políticos como instituciones frágiles, divorciadas de las necesidades ciudadanas, sometidos a caudillismos, que se ocupan sólo de la sociedad incluida y pierden contacto con sus bases sociales –actúan, a veces, como verdaderas mafias–. Por su parte, los académicos tienden a vincular la crisis de representación de los partidos políticos a los déficit institucionales que presenta cada país. La revisión del sistema de proporcionalidad en algunos países, de las fuerzas que aparecen representadas en el Parlamento y de los mecanismos de promoción de candidaturas intra o extra partidarias, son las dimensiones más resaltadas. Según ese punto de vista, los problemas de la representación política descansarían más en la forma institucional de funcionamiento del sistema de representación, que en la credibilidad de los partidos políticos frente a la ciudadanía.

Por su parte, según nuestros consultados, el descreimiento de la población en los partidos políticos ha favorecido la expansión y la diversificación de las organizaciones de la sociedad civil, así como la capacidad de éstas de encaminar las demandas. El desequilibrio entre los niveles de participación alcanzados por los partidos y por las organizaciones de la sociedad civil genera miradas críticas en relación con el papel que ambos desempeñan en el proceso democrático.

Los partidos políticos atraviesan una fuerte crisis de representación que incide en la disminución de la participación electoral y en su canalización por otras vías.

Los consultados de ONG expresan fuertes críticas hacia los partidos, basadas fundamentalmente en su corrupción, su distanciamiento respecto de los intereses sociales y su búsqueda del poder como afianzamiento de intereses particularistas.

Sin embargo, para algunos de los consultados más cercanos a los partidos, el problema no es tanto que los partidos no se hayan modernizado plenamente, sino que no consiguieron que esto fuera percibido. Así lo expresa un líder consultado en Chile: "Creo que aquí hay que hacer un *mea culpa*. Creo que los partidos no han tenido la capacidad de clarificar ante la opinión pública sus proposiciones, la alternativa que representan, el camino que ofrecen". Las explicaciones de este tipo no son suficientes para los consultados de países que enfrentan crisis muy severas. Entre ellos, una idea recurrente es que no es la ciudadanía la que les dio la espalda a los partidos, sino que fueron los partidos los que le dieron la espalda a la gente. En palabras de un entrevistado argentino: "Los políticos hablan mucho más de candidaturas, de internas, de elecciones, de mecanismos electorales, y hablan muy poco de desempleo, de pobreza, de marginación, de inseguridad pública, que son los temas que están preocupando a la gente. [...] Esta crisis provino de una dirigencia política que se negó a aceptar ninguna responsabilidad y ningún esfuerzo, básicamente. El único objetivo fue durar el mayor tiempo posible".

De las consultas surgen también elementos para evaluar la situación de otras instituciones de la democracia. La baja confianza en estas instituciones expresada por la ciudadanía (ver el capítulo precedente) es percibida por los líderes. Algunos señalan un agotamiento de la capacidad de representación y lo vinculan a la elevada influencia de los poderes no electos. Al tiempo que los consultados reconocen, con diferentes matices, el carácter central de los partidos políticos como instrumentos de representación en una democracia de buena calidad, señalan que los partidos sufren de modo particular la influencia de los poderes fácticos.

Existe gran coincidencia entre los consultados en torno al poder acumulado por los grandes empresarios, el sector financiero y los medios de comunicación en la última década. Según aquellos, éstos constituyen el principal factor de poder en las democracias de la región. También resaltan la influencia que ejercen los organismos multilaterales de crédito. Existe amplio consenso en cuanto a que la agenda de los gobiernos es determinada centralmente por los temas y las perspectivas que promueven esos actores.

Los poderes fácticos

Empresas

El 80 por ciento de los consultados en América Latina resalta el poder que han acumulado los empresarios, el sector financiero y los medios[79] en la última década. Ellos constituyen el principal grupo de poder que limita el poder de decisión de los gobiernos.

El condicionamiento impuesto por los poderes fácticos a los regímenes democráticos favorece la percepción de que se cuenta con gobiernos y partidos políticos que no pueden responder a las demandas de la ciudadanía. "El gran poder fáctico de la incipiente democracia es el poder económico privado. Integrado por los grupos de presión que condicionan la conducta del presidente, de legisladores, jueces y otros funcionarios gubernativos y de la administración pública (ex presidente). Nosotros tenemos una democracia desvinculada del interés general y, fundamentalmente, vinculada a factores fácticos que terminan por oligarquizar la economía del país y cambiar el gobierno democrático por un gobierno plutocrático" (político).

Los líderes subrayan que la relevancia del sector empresarial descansa en su capacidad de *lobby* frente a los gobiernos, defendiendo y promoviendo sus intereses y direccionando acciones políticas en su beneficio. "El gobierno está al servicio de la empresa privada y de quienes toman las decisiones [...], los

79 A diferencia del resto de los países de América Latina, en Brasil no se hace mención a la vinculación entre el sector económico financiero y los medios. Sin embargo, se reconoce su gran incidencia sobre la opinión pública.

multimillonarios son los que deciden qué es lo que se hace o deja de hacer en el país" (religioso). "El poder del dinero se convierte rápidamente en poder político, con capacidad de limitar al poder político democrático" (presidente). "Su capacidad de influencia se basa [...] en el hecho de que financian las campañas electorales" (político). "El mundo empresarial tiene un poder muy fuerte. Como los empresarios toman las decisiones de inversión, y sin inversión no hay desarrollo y no hay crecimiento, tienen ahí un poder de veto. [...] El poder de la dirección empresarial con sus capitales y el poder de veto que conduce al desempleo, no cabe duda que es muy fuerte" (político).

En la opinión de algunos presidentes consultados, en el Cono Sur preocupa el peso de corporaciones que aparecen como un obstáculo para una democracia más amplia, por el otorgamiento de privilegios a ciertos grupos en un contexto de partidos débiles y de un Estado que debería ser más republicano. En países más pequeños, como los de Centroamérica, se señala la presión que ejerce el sector privado –ligado a una estructura oligárquica de poder– sobre el presidente y la cooptación de altos funcionarios, que permite a algunos de los consultados hablar de un proceso de *captura del Estado.*

La estrecha vinculación entre grupos económicos y medios de comunicación es destacada por la mayoría de los consultados. A través de los medios, los empresarios concentran aún más poder, ya sea porque son sus propietarios o porque imponen condiciones a través del manejo de las pautas publicitarias. Esta alianza les otorga gran capacidad de generar opinión, determinar temas de agenda e incidir sobre la imagen pública de los funcionarios, partidos políticos e instituciones.

Los medios de comunicación

Los medios son caracterizados como un control sin control, que cumple funciones que exceden el derecho a la información. "Forman la opinión pública, determinan las encuestas y, en consecuencia, son los que más influyen en la gobernabilidad" (político). "Actúan como suprapoderes, [...] han pasado a tener un poder que excede al Ejecutivo y los poderes legítimamente constituidos, [...] han reemplazado totalmente a los partidos políticos" (político).

La mayoría de los periodistas consultados percibe al sector económico-financiero y los medios de comunicación como los principales grupos de poder. Los medios tienen la peculiaridad de operar como mecanismo de control o límite a las acciones de los tres poderes constitucionales y de los partidos políticos, independientemente de quiénes sean los propietarios de esos medios. "La verdadera vigilancia que se ejerce es la de la prensa" (periodista). Asimismo, reconocen que actúan como una corporación que define los temas de la agenda pública e incluso delinea la agenda presidencial.

En general, los consultados consideran problemática la relación entre los medios de comunicación y los políticos. "Aquí la clase política les teme. Porque pueden deshacer una figura pública en cualquier momento" (sindicalista). "La forma en que se construyeron las concesiones y los intereses con los que se tejió toda la estructura de los medios de comunicación, los tiene convertidos en un poder" (político).

Para algunos, sin embargo, la influencia que ejercen los medios es positiva: "Gracias a los medios todavía podemos estar hablando de democracia" (empresario). Valoran su rol fiscalizador: "Está claro que si no fuera por la vigilia de la prensa, las cosas serían mucho peores". "[La prensa] sofistica los mecanismos de engaño, pero, por otro lado, opera como límite" (periodista).

"[La prensa] sofistica los mecanismos de engaño, pero, por otro lado, opera como límite" (periodista).

Los factores extraterritoriales

El papel que juegan Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BM; Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Interamericano de Desarrollo, BID) como factores de gran influencia son mencionados por aproximadamente la mitad de los consultados. Ellos señalan la injerencia que los organismos tienen sobre cuestiones internas y la pérdida de autonomía. La dependencia aparece expresada en las prioridades de la agenda pública, particularmente en la coincidencia entre las sugerencias ofrecidas por estos organismos y las pautas de reformas económi-

cas, fiscales y estatales previstas en el corto y mediano plazo.

"El rumbo, la dirección, los ritmos de la cosa están predeterminados por condicionamientos externos [...] con el Fondo, con los bancos, con el BID" (periodista). "El visto bueno del gobierno de Estados Unidos ante los organismos multilaterales es esencial. Sin una visión favorable del FMI, del BM y del BID, la economía del país colapsaría a corto plazo, por la situación de endeudamiento [...]. La ayuda norteamericana es vital para la correlación de fuerzas internas en este período" (político).

"La política económica no es manejada democráticamente [...]. Hay una sola pauta para la región. Y el que quiera salirse de eso tiene que enfrentarse con que no puede hacerlo, o si lo hace, lo hace a su propio riesgo. [Ésta es la] limitación del carácter internacional y global de los vectores económicos" (alto funcionario). "La gente vota y las instituciones que surgen de ese voto son facilitadores de decisiones que vienen tomadas de otro lado [...]. Gradualmente se van allanando las fronteras en aras de esos poderes fácticos que hacen que las decisiones del Parlamento, del Poder Ejecutivo, de la Justicia, de cada jurisdicción sean más bien pintadas" (periodista).

Si bien los consultados reconocen la influencia de estos poderes, algunos consideran que el poder político mantiene capacidad de autonomía. "El desafío es cómo adaptar las instituciones democráticas a la existencia de los poderes fácticos. Probablemente no haya ninguna manera de institucionalizarlos, sino que hay que saber que existen, que influyen y que esas influencias pesan" (político).

En este contexto y desde una mirada que se proyecta hacia el futuro, un presidente identifica el desafío que supone dirimir el vínculo entre los factores extraterritoriales y las prioridades nacionales, que incluyen la superación de la pobreza y el consecuente fortalecimiento de la democracia: "Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas".

Las iglesias

La mitad de los consultados considera que las iglesias tienen influencia, aunque decreciente respecto del pasado. Se señala que la expansión de las iglesias evangélicas está minando el poder de las católicas. "Creo que la Iglesia católica todavía continúa siendo la hegemónica. [...] Los sectores más conservadores se fortalecieron, [...] los que más avanzaron son algunos grupos pentecostales, evangélicos que hoy tienen gran influencia, porque controlan medios de comunicación, [...] tienen un discurso que atrae a las personas como solución a sus problemas y que es extremadamente alienante desde el punto de vista de la conciencia democrática [...]. La gente no necesita participar para construir la democracia, tiene que ir allá a rezar y Dios sabe lo que hace. Además, esas iglesias se están transformando en un poder económico extraordinario" (líder de la sociedad civil).

En algunos casos se mencionan autoridades de la Iglesia católica, que en épocas de campaña electoral expresan opiniones políticas en sus homilías. "Ellos son los que en la campaña electoral, desde el púlpito, van a influir o insinuar por quién votar" (política). "Esto ha significado que la Iglesia católica no ejerza sólo una función estrictamente pastoral sino que adicionalmente ejerza una influencia real en el proceso de la toma de decisiones políticas" (funcionario de alto rango).

El sindicalismo

El sindicalismo es reconocido por aproximadamente un tercio de los consultados como factor de poder, particularmente por su capacidad de veto a través de presiones y movilizaciones, así como por su influencia en la construcción de la agenda pública relativa a temas laborales. Se menciona en especial a los sindicatos del sector público, resaltando su vinculación al poder político, al mismo tiempo que se alude a los del sector privado como factor de poder decreciente.

Los poderes ilegales

El peso de los poderes ilegales constituye una especial preocupación en algunos países. Estos grupos están relacionados con todo ti-

po de actividades ilícitas: tráfico de drogas, contrabando, prostitución, juego clandestino, etcétera.

"Algunos sectores del crimen organizado son un poder creciente. En grandes centros urbanos muy vinculados al tráfico de drogas, cuentan con el brazo de los policías y con otros recursos como el dinero abundante. Entonces, ese poder es realmente una amenaza a la democracia" (empresario).

"En la próxima elección se van a presentar por primera vez, en forma directa, representantes directos de esos grupos mafiosos. Antes tenían sus contactos con el poder político, ahora tienen sus representantes. En las listas de candidatos a senadores y diputados podemos reconocer, por ejemplo, al hijo, al yerno, al cuñado y en algunos casos, hasta al propio líder del grupo mafioso [...]. Son los grupos de mayor influencia y de mayor capacidad de maniobra en operaciones al margen de la ley relacionadas con la falsificación, es decir, todo el comercio de frontera y ese tipo de actividades que son las que dan mayor lucro en la actualidad en nuestro país" (alcalde).

Se destaca la influencia que estos grupos ejercen sobre los poderes del Estado y sobre las empresas. "[En ciertas zonas] donde hay una producción importante de coca, el narcotráfico tiene influencias, desde luego turbias, secretas, a través de la corrupción de las autoridades" (presidente). "Se trata de un poder agresivo, antidemocrático y terrible [...]: compra todo, jueces, fronteras, policías, instituciones enteras" (funcionario de alto rango).

La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil, al que pueden permear: "Estos grupos extralegales tienen el poder que tienen porque hay un Estado débil, unas instituciones desprestigiadas como el Congreso [...]. En un alto porcentaje, el narcotráfico fue capaz de corromperlas, y siguen corruptas [...]. En el Congreso sigue habiendo gente pagada por el narcotráfico [que] llegó a corromper la cúpula de los partidos tradicionales [...]. Son las fuentes de financiación de la insurgencia y de los paramilitares" (sindicalista).

Los poderes políticos formales

El Poder Ejecutivo

Un fuerte presidencialismo caracteriza a la mayoría de los regímenes democráticos en América Latina. Es interesante reconocer que los presidentes de Centroamérica y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al Ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder.

Aproximadamente un tercio de los consultados considera que el Ejecutivo es un poder fuerte en América Latina. Sin embargo, esta valoración asume diferentes matices. Por un lado, se lo considera un poder positivo, que favorece la construcción de acuerdos y permite la gobernabilidad. Por otro, se destaca que, a pesar de su capacidad de iniciativa, está condicionado y subordinado a factores extraterritoriales y fácticos.

Más allá de sus atribuciones y restricciones constitucionales, los presidentes intentan mantener primacía sobre el Congreso y el Poder Judicial. "Han tratado de tener más injerencia sobre la Corte y la Asamblea [...]. Éste es un régimen presidencialista y se tiene que hacer lo que el presidente dice [...]. Tiene un poder que va mucho más allá de los muy fuertes poderes que le da la Constitución" (presidente). "Cuando uno tiene un liderazgo fuerte y gana las elecciones arrasadoramente [...], no hay cosa alguna en que el Congreso controle al presidente" (presidente).

La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil, al que pueden permear.

Las Fuerzas Armadas

Aproximadamente una quinta parte de los consultados atribuye a las Fuerzas Armadas una importante influencia. No obstante, tienden a considerar que han perdido peso, debido a que se encuentran en un proceso de institucionalización y, en algunos casos, a las consecuencias de disputas internas, que también han minado el gran poder que tuvieron en épocas pasadas. En sólo dos países –Ecuador y Venezuela– se comenta que actúan como control de la democracia, cuentan con fuerte reconocimiento público, han construido bases de apoyo vinculadas a las organizaciones sociales y la política social, y están relacionadas con el movimiento indígena. En este contexto, las Fuerzas Armadas aparecen politizadas. Se señala como indicador rele-

vante la militarización de la administración pública, mediante la incorporación a ella de personal militar en servicio activo. "Cuando hay alguna amenaza, ese poder militar va a la calle" (periodista).

La visión de los presidentes y vicepresidentes

Los testimonios de quienes han sido o son presidentes y vicepresidentes (en adelante, "los mandatarios") de América Latina tienen una importancia particular: sus reflexiones están íntimamente ligadas al ejercicio concreto del poder político en su máxima expresión institucional.

Valoración de la figura del presidente en el mapa del poder de cada región

Como ya vimos, hay amplia coincidencia en que un presidencialismo fuerte caracteriza los regímenes democráticos en América Latina. Los mandatarios de Centroamérica y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al Ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder. Según uno de ellos: "Todavía la presidencia tiene un poder muy fuerte [que se manifiesta en] las actitudes del presidente, en su misión, su comportamiento, su manera de entender las cosas".

En algunos países aparecen críticas al desempeño presidencial: se perciben prácticas personalistas que confunden la identidad de los partidos con la figura presidencial. Otros mandatarios reconocen el poder presidencial, pero no lo consideran irrefutable, identificando ciertas fisuras en él; este debilitamiento les parece preocupante.

Otros mandatarios observan que el régimen electoral distorsiona su base de apoyo político. Asimismo, el contexto del ejercicio del poder también impone condicionamientos. Entre los mandatarios del Cono Sur, se percibe una brecha entre el poder formal del presidente y su efectiva capacidad de ejercerlo. Según ellos, la imagen del presidente como "caudillo" o "monarca criollo" dista en gran medida de la realidad. "El presidente es un tipo bastante limitado en su capacidad, en general."

Otro mandatario de un país del Mercosur agrega que el mayor número de controles a partir de mecanismos de democracia directa y de la creación de nuevas instituciones debida a reformas constitucionales, genera mayor legitimidad en el ejercicio del papel presidencial y un consecuente fortalecimiento de la democracia. "Yo goberné en un marco institucional que me permitió legislar." El desafío principal se centra en la capacidad presidencial de dirigir o no el proceso político: "Lo grave es cuando no se tiene la capacidad de proponer una dirección".

Presiones de los poderes fácticos sobre la autoridad presidencial

Los mandatarios consultados analizan el ejercicio de la presidencia frente a la presión de diversos poderes fácticos. Al abordarlo aparecen referencias y reflexiones de carácter personal en torno a la capacidad de imponer decisiones.

"Al ejercer la presidencia no me sentí muy presionado. Tal vez porque estábamos empezando, porque la base de sustentación del gobierno democrático tenía mucha fuerza; tal vez porque, sin falsa modestia, la gente me conoce, y sabían que a mí no me iban a presionar."

Pero, por otro lado, es una característica de la experiencia de gobierno de los mandatarios la presión ejercida por poderes extraterritoriales, centrados fundamentalmente en el gobierno de Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito.

Las presiones sobre la autonomía de las decisiones presidenciales son valoradas negativamente en todos los casos. Según varios mandatarios consultados, "es un poder ejercido de manera negativa, es el poder de perturbación más que de decisión". "Estamos totalmente condicionados, nos imponen las reglas [...]. Los gobiernos soberanos están dependiendo de la calificación de una agencia privada de riesgo, de la decisión de un organismo internacional, 'te ayudo o no te ayudo'." "Los gobiernos tienen más limitaciones para ejercer el poder. Hemos perdido capacidad de decisión nacional, puesto que los organismos internacionales de crédito establecen condiciones que atentan contra el propio crecimiento y, en fin, con-

tra la democracia, cuando se lesionan derechos humanos fundamentales." "Tú tienes entonces un presidente de la República, con una presión bilateral brutal y con una influencia de la cooperación internacional, no diré brutal, pero muy significativa." "Los organismos bilaterales, con sus exigencias por seguir modelos y programas determinados con condiciones políticamente inviables, no son responsables ante el resultado político que esas obligaciones traen, que te imponen [...]. O sea, viene un burócrata internacional y, siguiendo las directivas de su organismo, marca una línea y después ese señor cumple su misión y se va."

En este contexto y desde una mirada que se proyecta hacia el futuro, un presidente de la subregión andina identifica el desafío que supone la no superación de la pobreza y la consecuente desilusión con la democracia: "Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas".

El papel de los medios de comunicación

Los mandatarios identifican la intervención omnipresente de los medios de comunicación como un contrabalance a su poder, en la medida que la opinión pública tiende a orientarse básicamente por la opinión y evaluación que los medios realizan de las acciones gubernamentales. "El medio de comunicación informa, opina, juzga y condena [...]. Es un factor de poder que se puede ejercer bien o mal, y que está influido por intereses económicos, por pasiones, por sentimientos y por ideas, y a su vez no está sometido a ningún control. [...] Entonces, es por eso que el gobernante se siente hostilizado por la prensa [...]. No interesa la coloración del gobierno, siempre va a sentirse hostilizado."

Asimismo, se reconoce a los medios una enorme capacidad para incidir en el destino de un gobierno: "La incidencia mediática puede volver inútil una formulación sólida institucional si tiene ataques o rivales desde ese sector"."La prensa tiene una influencia decisiva sobre el Congreso [...]. Si la prensa se mueve en contra de una ley, es muy difícil que salga."

A pesar de que los mandatarios valoran el papel de los medios como control del poder, ellos evalúan con cierta inquietud el creciente papel que, sin estar sometidos a ningún control, los medios han asumido como expresión de intereses de grupos económicos. "No podemos descartar en este paisaje el papel que han cumplido los medios de comunicación más desarrollados, más profesionalizados en cuanto a las tareas de denuncia y control, [...] pero hay también mayor interferencia en el libre discurrir de la vida democrática. [...] El gran capital es un factor de poder mucho más real hoy, porque se ha venido apoderando de los instrumentos mediáticos, entonces eso les permite no sólo tener poder sino ejercerlo."

La falta de controles estatales sobre la prensa, que como vimos es un elemento propio de la democracia, puede transformarse para los mandatarios en una amenaza a su desempeño. Su crítica se centra en la falta de responsabilidad con que los medios difunden información, avalados por su posicionamiento en el mapa de poder de cada país. "Los medios son de una influencia enorme, quizá, los más fuertes y consistentes. [...] Caen en la estrategia del sensacionalismo fácil y dificultan la gobernabilidad y la consistencia de gestión. [...] No creo que esté claro en la sociedad lo que esto implica. Estuve hablando con mandatarios de la región y todos sentimos el mismo problema."

La presión que los medios ejercen se refleja también en el gran peso que tienen en la construcción de la agenda pública. "Los medios de comunicación están atravesando un proceso de evolución en el que tenemos una confusión de poder como nunca jamás han tenido en su historia, que es el poder total y la responsabilidad cero [...]. Los medios hoy tienen un poder que puede tumbar un ministro, que puede influir en una política y que está marcando la agenda, a veces en una sobredimensión injusta."

Los elementos resultantes de lo ya expuesto aparecen conjugados por un líder que resume las percepciones de no pocos mandatarios de América Latina: "Los medios de comunicación han pasado a ser suprapoderes [...], vinculados a los sectores económicos, por supuesto, tienen más poder que el

"Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas".

poder militar, que el Ejecutivo, que la propia Iglesia y los partidos políticos. Han reemplazado totalmente a los partidos políticos. Se han instalado en el centro de la sociedad, lo que es bueno para el control de los otros poderes, pero, al mismo tiempo, si existe un control, ese poder puede convertirse en una inquietante perversión".

Valoración de las organizaciones sociales en la vida política del país

En el momento de evaluar el papel de estas organizaciones sociales, varios mandatarios perciben a los partidos en una relación de competencia y hasta oposición con diversas organizaciones de la sociedad civil. La tensión es expresada por un mandatario al señalar que: "Se han conformado muchas ONG que son útiles y generan participación, que realizan asambleas y escuchan a la gente, que incrementan en lo posible una democracia representativa […], pero en general hay una cierta posición antipolítica y eso es malo, del mismo modo que en la política hay una cierta tensión con las ONG. Eso tiene que ser superado con el avance de una tarea común que costará llevar adelante".

Otro mandatario se expresa con más firmeza sobre este tema: "Nos encontramos con un fenómeno que es de toda América, que es peligroso si no lo sabemos organizar, que es el de las ONG y la mal denominada sociedad civil. […] Los partidos se están enfrentando a la competencia de ONG y de organizaciones intermedias que no tienen la legitimidad que tienen los partidos. Entonces, esa legitimidad tenemos que fortalecerla porque los partidos son la única organización que, a través del ejercicio del poder, puede aprobar normas, actos, reglas, obligatorios para la sociedad".

El conjunto de organizaciones sociales conforma un espectro amplio y diverso, no claramente definido según los consultados. Esto inclina a algunos mandatarios a considerarlas preocupantes factores de poder. "La sociedad civil está aumentando en importancia. Nadie tiene muy claro quiénes son y qué representan todavía y ésa es una de las preocupaciones."

Para otro mandatario, ese poder se encuentra incluido en los marcos de la globalización. "Vino una ola desde las grandes potencias y hubo una ola de las exigencias del poder mundial; había que minimizar los gobiernos, había que delimitar el Estado y había que fortalecer las ONG."

El papel de las ONG también es cuestionado en cuanto a la representación que pretenden asumir de los intereses populares. "Las ONG son privilegiadas pero no se piensan a sí mismas. Hablan en nombre del pueblo, pero lo hacen en contra de reformas que son para el bien del pueblo."

En la visión de estos mandatarios, las controversias entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil se proyectan en las concepciones sobre democracia representativa y participativa. Junto a ellas se entrelazan los planteos sobre los alcances de la democracia en sentido institucional y/o su fortalecimiento a partir de su contenido de equidad social. "Si uno quiere recuperar la base democrática, más que decirle a la gente que se organice, que participe, lo que tiene que hacer es incluirla y la inclusión no es sólo un problema de canales para que la gente hable o proteste, sino que es ir al concepto de libertad sobre la base de la solución de la necesidad […], es la inversión social, es ampliar la cobertura, la calidad de la educación […]. Participación es que la gente se sienta parte, forme parte del Estado." "El gran secreto para que haya participación es acercarte lo más posible a los problemas de la gente, que son básicamente salud, educación, cultura y deporte."

El fortalecimiento de la democracia

Luego de haber presentado algunas opiniones de los mandatarios, volvemos ahora al conjunto de los consultados. A ellos les preguntamos qué pasos deberían seguirse para fortalecer la democracia en los próximos años. Esta pregunta dio lugar a una dispersión relativamente importante de respuestas. Sin embargo, un grupo de respuestas, agrupable en tres grandes bloques, fue mencionado por las dos terceras partes de los consultados.

El primer bloque reúne la *necesidad de realizar una reforma política para fortalecer*

las instituciones, incluso los partidos políticos. Las características de esta reforma varían de país a país: algunos hablan de reforma electoral, otros de reforma del Congreso, otros de reforma del Estado o de fortalecimiento general de las instituciones. Pero la idea compartida es que un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales podría mejorar, y mucho, el funcionamiento de la democracia. Una proporción importante de estas respuestas señala que la reforma política debería construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

Este primer grupo de respuestas es el más frecuentemente mencionado por los consultados y sugiere que, a diferencia de lo que ocurría hace algunas décadas, las instituciones no son vistas como un reflejo secundario de lo esencial, sino como parte de lo esencial. Lo mismo ocurre en relación con los partidos políticos. Si bien muchos consultados coinciden en que los partidos no están desempeñando su papel de manera adecuada, una cantidad similar señala la necesidad de fortalecerlos. El interés de esta respuesta radica en que la constatación de las dificultades que enfrentan los partidos no lleva a adoptar posturas de rechazo o a buscar canales alternativos: los partidos están mal, pero se los debe mejorar.

El segundo bloque de respuestas incluye la necesidad de tomar medidas sustantivas (no "puramente institucionales") que ayuden a enfrentar las profundas inequidades de las sociedades latinoamericanas. Ellas conspiran contra el fortalecimiento de la democracia y se perciben tanto en términos económicos (pobreza extrema y falta de recursos mínimos, como la alimentación) como en aspectos culturales (marginación de sectores campesinos y urbanos, marginación de indígenas). Incorporar genuinamente a toda la población a la política democrática requiere derrotar esas formas de exclusión. Para ello es necesario desarrollar políticas sociales y económicas que conduzcan a un mejoramiento generalizado de los niveles de vida.

PROBLEMAS A ENFRENTAR PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA TABLA 55

Reforma política	45
Aumentar participación	13
Institucionales, partidarias	32
Combatir inequidad	18
Políticas sociales	8
Políticas económicas	10
Educar para la democracia	11
Combatir la corrupción	9
Otros	17

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

El tercer bloque refiere a la necesidad de fortalecer la educación en general (no sólo el acceso a ella, sino su calidad) y la cultura democrática en particular. Al menos parte de los problemas políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas se debe a un débil conocimiento de las reglas del juego democrático o, más frecuentemente, a un conocimiento superficial de esas reglas, que no va acompañado de una adhesión suficientemente firme a los valores democráticos. Los consultados creen que un esfuerzo deliberado por desarrollar la educación, en particular la educación para la democracia, podría mejorar o revertir esta situación.

Un último punto en el que coincidieron varios consultados fue la necesidad de intensificar la lucha contra la corrupción. Esto es coherente con su propio diagnóstico. Si la corrupción es uno de los problemas que más afecta a la democracia y la deslegitima ante la ciudadanía, la lucha contra ella debe ser una de las metas fundamentales.

Conviene agregar que las opiniones de los consultados sobre los principales problemas a enfrentar para fortalecer la democracia difieren según su visión acerca del estado actual de sus respectivos países. Los consultados que afirman que su país es una democracia o una democracia con pocas limitaciones ponen énfasis en la necesidad de reformas institucionales y partidarias. Este énfasis disminuye entre los que perciben varias limitaciones y disminuye aún más entre los que ven muchas limitaciones a sus democracias (o, simplemente, creen que no hay democracia). Con las opiniones favorables a

Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

PROBLEMAS A ENFRENTAR PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA, SEGÚN JUICIO SOBRE ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS

TABLA 56

	Democracia plena, o democracia con pocas limitaciones	Democracia con varias limitaciones	Democracia con muchas limitaciones, o no es democracia
Reforma política	45	46	45
Aumentar participación	3	14	19
Institucionales, partidarias	42	32	26
Combatir inequidad	22	16	20
Educar para la democracia	12	13	7
Combatir corrupción	10	8	10
Otros	11	17	18
Todos	100	100	100

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

una mayor participación ocurre a la inversa: son más frecuentes donde no se percibe democracia o se la ve muy limitada, y mucho menos en el extremo opuesto.

La construcción de la agenda pública en América Latina

Las opiniones de los consultados acerca de la agenda política actual presentan significativas variaciones. La corrupción es el tema más mencionado (36 por ciento). El papel deficiente de los partidos políticos y su reforma es referido por el 20 por ciento de los consultados.

En relación con la agenda económica, el tema de la reactivación –incluyendo el uso de recursos productivos, las privatizaciones y las reformas financieras– aparece como el más mencionado (53 por ciento). La deuda externa y la integración regional son planteadas por el 23 por ciento de los líderes consultados.

En la agenda social, el desempleo y la violencia (34 por ciento) definen las prioridades.

Asimismo, se observa un quiebre en la homogeneidad de las percepciones acerca de los grupos influyentes y de los temas de la agenda. Los consultados confluyen ampliamente en señalar a los grupos empresariales (80 por ciento) y a los medios de comunicación (65 por ciento) como los grupos con mayor capacidad de modelar e imponer la agenda. Por su lado, los consensos más frecuentes aparecen en torno a la necesidad de reactivación económica.

Las prioridades de agenda de los líderes no políticos no se alejan de las del conjunto de los consultados; para ellos el tema central de la agenda económica es también la reactivación (57 por ciento), pero el resto de las cuestiones económicas recibe escasas menciones. Con respecto a la agenda social, cuestiones tales como la violencia y la seguridad ciudadana, así como las reformas sectoriales en salud y educación, son mencionadas principalmente por los académicos, mientras que el desempleo y la pobreza aparecen como problemas prioritarios para los periodistas.

Si consideramos la perspectiva de las mujeres líderes, la reforma fiscal alcanza los mismos niveles de importancia que la reactivación económica (45 por ciento). En el caso de la agenda social, la pobreza asciende al segundo lugar (27 por ciento) y disminuyen las menciones acerca de la violencia (21 por ciento), que asumen valores iguales a las reformas de salud y educación (21 por ciento). La agenda política mantiene, en cambio, el mismo orden de prioridades que el del conjunto de consultados, aunque las mujeres líderes mencionan con menos frecuencia la corrupción (22 por ciento).

La agenda futura

La agenda futura que se identifica con los intereses y las preocupaciones de los consultados no presenta variaciones significativas con respecto a la agenda actual. En el eje económico, la reactivación concentra el 42 por ciento de las respuestas y las problemáticas

AGENDA ACTUAL SEGÚN TEMA[80]

TABLA 57

Temas	Nº de actores que mencionan
Agenda económica	
La reactivación económica (debate sobre uso de recursos productivos: gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	80 (53%)
Cuestión fiscal	24 (16%)
Deuda externa	9 (6%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	9 (6%)
Tratados de libre comercio	8 (5%)
Acuerdo con el FMI	3 (2%)
Agenda social	
Desempleo	52 (34%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	51 (34%)
Reforma de la educación/Salud	40 (26%)
Pobreza	37 (24%)
Agenda política	
La corrupción	55 (36%)
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	30 (20%)
Reforma del Estado (apertura, modernización)	23 (15%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	12 (8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	12 (8%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	11 (7%)
Reforma constitucional	9 (6%)
Relación gobierno-sociedad, conciliación nacional	6 (4%)

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

ligadas a la integración regional, el 24 por ciento, valores semejantes a los que alcanzan en la agenda actual.

En relación con la agenda social, se mantiene la dispersión de respuestas, aun cuando se perfilan con más prioridad las reformas sectoriales de salud y educación, y los temas de pobreza y desigualdad, mencionados por aproximadamente un tercio de los líderes. El desempleo y la violencia pierden importancia relativa.

La agenda política se centra en un conjunto amplio de temas. El tema prioritario es la reforma política, pero sólo es mencionada por el 35 por ciento de los consultados. Los temas que involucran la defensa de las libertades y los derechos humanos son considerados como temas de agenda por el 10 por ciento de los consultados. Resulta llamativo que la mención a las reformas –tanto en la agenda social como en la política– no alude al contenido de las mismas.

Los académicos coinciden mayoritariamente con los porcentajes generales respecto de los temas de la agenda futura. Sin embargo, mientras que el 32 por ciento de los consultados considera que la reforma educativa y la salud deberían ingresar en la agenda futura, sólo el 17 por ciento de los académicos se expresa en este sentido. Éstos tienden a priorizar una estrategia vinculada a la estabilidad del régimen democrático y sus instituciones. Por estas razones, la reforma política, el replanteo del papel de los partidos políticos y la descentralización concentran sus prioridades, que llegan al 48 por ciento de las menciones contra el 36 por ciento que los consultados en general asig-

80 La tabla referida a la agenda actual se elaboró sobre la base de los 152 entrevistados que efectivamente respondieron las preguntas sobre el tema.

AGENDA FUTURA SEGÚN TEMA

TABLA 58

Temas	Nº de actores que se mencionan
Agenda económica	
La reactivación económica, debate sobre uso de recursos productivos (gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	66 (42,3%)
Cuestión fiscal	28 (17,9%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	22 (14,1%)
Deuda externa	13 (8,3%)
Tratados de libre comercio	4 (2,5%)
Papel del FMI, Banco Mundial, BID	1 (0,6%)
Agenda social	
Reforma de la educación/Salud	45 (28.8%)
Pobreza y desigualdad	44 (28,2%)
Desempleo	26 (16,6%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	13 (8,3%)
Agenda política	
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	55 (35,2%)
Reforma del Estado (apertura, modernización, reforma administrativa)	33 (21,1%)
Reforma constitucional	9 (16,0%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	15 (9,6%)
Seguridad democrática (defensa de libertades democráticas, derechos humanos, paz)	15 (9,6%)
La corrupción	10 (6,4%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	9 (5,8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	5 (3,2%)
Relación gobierno-sociedad; conciliación nacional	2 (1,2%)

Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

nan a este punto. Un panorama similar es presentado por la reforma judicial, el funcionamiento del estado de derecho y la seguridad jurídica, que concentran el 22 por ciento de las menciones de los actores académicos contra el 15 por ciento de las menciones generales.

En el caso de los presidentes y ex presidentes, la centralidad que cobra la cuestión de la reactivación económica en la región se destaca tanto en la agenda actual como en la futura. Otros temas como la cuestión del desempleo y la violencia, que concentran sus opiniones sobre los temas de la agenda actual, se sostienen débilmente en la agenda futura. La agenda política, si se tiene en cuenta la cantidad de menciones, aparece como la menos relevante para estos mandatarios.

Los desafíos

¿Qué pasos deberían seguirse para fortalecer el desarrollo de la democracia en los próximos años? Un grupo de respuestas, agrupables en tres bloques, fue mencionado por las dos terceras partes de los consultados. En lo que sigue resumimos las opiniones de los consultados acerca de los pasos futuros a dar; esto implica cierta repetición respecto de sus señalamientos sobre la situación actual.

El primer bloque se refiere a la necesidad de realizar una reforma política que fortalezca las instituciones, incluso los partidos políticos. Las características de las reformas propuestas varían de país a país: algunos hablan del sistema electoral, otros del Congreso y otros del Estado. Pero de manera general la idea es que un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales de-

bería mejorar el funcionamiento de la democracia. Nuevamente, las instituciones no son vistas como un reflejo secundario de lo esencial, sino como parte esencial de la democracia.

El segundo bloque incluye la necesidad de fortalecer la educación en general y la cultura democrática en particular, así como la necesidad de enfrentar las profundas inequidades de las sociedades latinoamericanas. El primer aspecto debería encararse mediante un esfuerzo de educación cívica y, en términos más generales, elevando el nivel educativo de la población. Al menos parte de los problemas políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas se deben a un débil conocimiento de las reglas del juego democrático o, más frecuentemente, a un conocimiento superficial de esas reglas, que no va acompañado de una adhesión suficientemente firme a los valores democráticos. Se cree que un esfuerzo deliberado por desarrollar la educación, y en particular la educación para la democracia, podría mejorar o revertir esta situación. La falta de equidad conspira contra el fortalecimiento de la democracia: ella se percibe tanto en términos económicos (pobreza extrema, falta de recursos mínimos, como la alimentación) como en aspectos culturales (marginación de sectores campesinos y urbanos, marginación de indígenas). La desigualdad educativa, en particular, es una de las caras más visibles e importantes del problema. Para incorporar genuinamente a toda la población a la sociedad y a la defensa de la democracia es necesario enfrentar esas desigualdades.

El tercer bloque señala la necesidad de construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

Un último aspecto de coincidencia, más puntual que los anteriores, es la necesidad de intensificar la lucha contra la corrupción como una prioridad para fortalecer el orden democrático.

Alcances de la democracia en América Latina. Un balance

¿Cuál es la visión de la democracia que prevalece? La sustentabilidad y expansión de la democracia en América Latina es altamente valorada por todos los consultados. Esta visión reconoce como grandes logros de los procesos democráticos en curso la vigencia de las libertades y la regularidad de las elecciones (en algunos casos, con alternancia en el poder entre oficialismo y oposición). También reconoce las reformas constitucionales que habilitaron mecanismos de democracia directa y reformularon y/o crearon mecanismos de control.

Sin embargo, se observa una fuerte tensión entre los alcances de la democracia y los niveles de pobreza y exclusión social. Entre los consultados aparece como tema central la capacidad –o incapacidad– de las democracias para lograr niveles aceptables de integración social. Instituciones políticas que pierden credibilidad y la persistencia de las situaciones de pobreza y exclusión social constituyen un escenario complejo que torna a las democracias vulnerables frente a la injerencia de los poderes fácticos.

Las dificultades para lograr un nivel aceptable de integración social son visibles en el divorcio entre, por un lado, el diagnóstico que hacen los consultados sobre el funcionamiento y las debilidades de la democracia, y, por otro, los temas actualmente vigentes en la agenda pública. Las restricciones para formular una agenda a largo plazo dan cuenta de las dificultades para pensar un "proyecto de país" –también de región– que prevea respuestas programáticas a los graves problemas existentes. Asimismo, las limitaciones para formular una agenda socialmente compartida suscitan el riesgo de que estas democracias se tornen "irrelevantes".

¿Cómo se ejerce el poder en estas democracias?

Según hemos visto, en opinión de muchos de nuestros consultados, el Poder Ejecutivo suele encontrar limitaciones en el ejercicio de sus funciones que se deben principalmente a la injerencia de poderes fácticos. No cuenta con partidos políticos sólidos

que lo sustenten ni con una oposición que contribuya a fortalecer la institucionalidad democrática.

En el mapa del poder que trazan nuestros consultados se destaca el gran peso de ciertos poderes fácticos, en particular del sector económico-financiero y de los medios de comunicación. Entre nuestros consultados existe la percepción de que los condicionamientos impuestos por estos poderes conducen a la existencia de gobiernos que tienen serias limitaciones para responder a las demandas de la ciudadanía. Ellos también recalcan que los partidos no logran formular proyectos colectivos que les permitan convertirse en expresión auténtica de la ciudadanía, así como la influencia de poderes extraterritoriales que, entre otros aspectos, se expresa en la importancia relativamente baja que se asigna en la agenda a la integración entre países de la región.

Por otra parte, la institucionalización de los procesos de participación social es percibida como débil o incipiente. Muchos de los consultados afirman la importancia de fortalecer la participación social; sin embargo, cuando ésta se materializa, son pocos los que señalan los beneficios que entraña. Esto al parecer se vincula a la carencia de canales institucionales adecuados para esa participación.

Síntesis de la ronda de consultas

El resumen que hemos presentado permite enunciar algunas conclusiones sobre las opiniones predominantes entre los líderes latinoamericanos en torno al desarrollo de la democracia en la región.

1. Una primera constatación es que América Latina ha dado pasos muy importantes en el camino hacia la democratización. El aumento de la participación y de los controles institucionales es reconocido como un paso decisivo en este sentido.

2. Para los líderes consultados, toda la región es, al menos formalmente, democrática. Esta segunda constatación señala algo que antes nunca existió en la región y que está asociado a una idea muy importante: si bien los líderes latinoamericanos opinan mayoritariamente que los aspectos institucionales no son suficientes para afirmar que hay democracia, también piensan que éstos son necesarios. La dimensión institucional no se ve como un epifenómeno de lo que realmente importa, sino como parte constitutiva de la democracia.

3. Algunas de las amenazas tradicionales a las democracias latinoamericanas han desaparecido o se han debilitado significativamente. La casi desaparición de los riesgos de insubordinación militar es el caso más notable, pero también importa el debilitamiento de las prácticas patrimonialistas y de los personalismos que advierten los consultados.

4. Si bien las amenazas tradicionales se han desvanecido o atenuado, han aparecido otras que siguen poniendo en cuestión la continuidad y expansión de la democracia. La más ostensible de esas amenazas es el narcotráfico, con sus secuelas de poder paralelo, violencia, corrupción y destrucción de la economía formal.

5. Otras amenazas que pesan sobre la democracia latinoamericana son políticas. Las más importantes están interrelacionadas: la reducida autonomía de decisión de los poderes institucionales y el debilitamiento de los partidos políticos.

6. La crisis de los partidos no ocurre debido a una pérdida de la voluntad ciudadana de participación, más bien se da en un contexto de aumento de la misma. Los partidos latinoamericanos no enfrentan la versión regional de un problema más general (como la fuga hacia lo privado que ocurre en otras regiones); enfrentan un problema nuevo y, en cierta medida, específico, que combina tres elementos distintos: una voluntad de mayor participación y control del poder político, un rechazo bastante generalizado de los partidos como canales de participación, y un traslado de la participación y el ejercicio de controles hacia otros tipos de organizaciones, en general pertenecientes a la sociedad civil.

7. Los líderes consultados, pese a percibir estos problemas con claridad, no están buscando soluciones fuera de la política sino dentro de ella. Están persuadidos de que es importante tener partidos fuertes y gobiernos con capacidad de decisión, y se preguntan sobre los caminos que permitirán lograr ambas metas.

8. Estos resultados generales no ocultan, claro está, algunas diferencias entre los países. Una de ellas es la que separa los juicios de los liderazgos de los países mayores de la región (Brasil y México), de los juicios de los consultados en otras democracias jóvenes. Tanto en Brasil como en México se encuentra más optimismo sobre el progreso de las condiciones necesarias para la democracia y más satisfacción con los logros ya obtenidos.

9. De lo anterior puede concluirse que, según nuestros consultados, un primer desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones políticas a sus problemas políticos. Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación, el control, la gestión de agendas y la construcción de acuerdos políticos, en el marco de una situación caracterizada por una creciente "globalización de las influencias" y una "transnacionalización de los problemas". En parte, éste es un problema universal, pero adquiere matices específicos en América Latina.

10. Un segundo desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones a la desigualdad, la pobreza y la actual imposibilidad de acceso de gran parte de la población a los niveles de bienestar necesarios para el pleno ejercicio de los derechos. En el pasado, estos lamentables problemas fueron esgrimidos como razón para justificar la búsqueda de caminos alternativos a la democracia. Hoy son tomados como los grandes desafíos que la propia democracia debe resolver.